

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LE

PROBLÈME DE LA SECONDE CHAMBRE
ET LA DÉMOCRATIE MODERNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le vendredi 30 juin 1922, à 5 heures du soir

PAR

Walter-R. SHARP

BORDEAUX

IMPRIMERIE DE L'UNIVERSITÉ

Y. CADORET

17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

1922

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LE
PROBLÈME DE LA SECONDE CHAMBRE
ET LA DÉMOCRATIE MODERNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le vendredi 30 juin 1922, à 5 heures du soir

PAR

Walter-R. SHARP



BORDEAUX
IMPRIMERIE DE L'UNIVERSITÉ
Y. CADORET
17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

1922

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROFESSEUR HONORAIRE : M. SAUVAIRE-JOURDAN, $\S$ I.

- MM. DUGUIT, $\S$, $\S$ I., Doyen, professeur de *Droit constitutionnel et administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel* (Doctorat).
DE BOECK, $\S$ I., Assesseur du Doyen, professeur de *Droit international* et chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).
BENZACAR, $\S$ I., professeur d'*Economie politique* et chargé d'un cours de *Législation industrielle* (3^e année).
FERRON, $\S$ I., professeur de *Droit commercial*.
BARDE, $\S$ I., professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit public* (Capacité).
FERRADOU, $\S$ I., professeur d'*Histoire du droit* et chargé d'un cours d'*Histoire du droit privé* (Doctorat).
MARIA, $\S$ I., professeur de *Droit romain* et chargé d'un cours d'*Histoire du droit public* (Doctorat).
MARGAT, $\S$ I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit civil* (Capacité).
BONNECASE, $\S$ A., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3^e année).
LESCURE, $\S$ A., $\S$, professeur d'*Économie politique* et chargé d'un cours d'*Histoire des doctrines économiques* (Doctorat).
PALMADE, $\S$ A., $\S$, professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit civil* (Capacité).
NOAILLES, professeur de *Droit romain*.
VIZIOZ, professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Doctorat).
PIROU, $\S$ A., professeur d'*Économie politique et Science financière* et chargé d'un cours de *Législation coloniale*.
POPLAWSKI, agrégé, chargé du cours de *Droit criminel*.

M. MONTIGAUD, $\S$ I., Secrétaire.

M^{me} COSTES, commise au secrétariat.

M. SALINGARDES, $\S$ I., bibliothécaire.

COMMISSION DE LA THÈSE

- | | |
|-------------------------------------|----------------|
| MM. DUGUIT, doyen, professeur | Président. |
| DE BOECK, professeur | } Suffragants. |
| BARDE, professeur | |

LE

PROBLÈME DE LA SECONDE CHAMBRE

ET LA DÉMOCRATIE MODERNE

INTRODUCTION

L'orientation nouvelle du problème.

« A mesure que j'étudie davantage l'état ancien du monde et que je vois plus en détail le monde même de nos jours, quand je considère la diversité prodigieuse qui s'y rencontre, non seulement parmi les lois, mais parmi les principes des lois et les différentes formes qu'à prises et que retient, même aujourd'hui, quoi qu'on en dise, le droit de propriété sur la terre, je suis tenté de croire que ce qu'on appelle les institutions nécessaires ne sont souvent que les institutions auxquelles on est accoutumé, et qu'en matière de constitution sociale, le champ du pos-

sible est bien plus vaste que les hommes qui vivent dans chaque société ne se l'imaginent. » (1).

C'est de Tocqueville qui fit cette profonde observation il y a plus de soixante-dix ans. Il songeait en particulier aux institutions sociales, mais il aurait pu dire autant des institutions politiques. Car elles doivent elles aussi s'adapter à des conditions nouvelles et à des circonstances continuellement changeantes. Peut-être est-il vrai qu'aucune institution en matière politique n'illustre mieux cet axiome d'évolution sociale que le système de la dualité des chambres législatives. Certes, aucune émanation du parlementarisme anglais n'a reçu un développement plus étendu ni plus varié que la soi-disant « seconde chambre » que nous proposons d'étudier dans les pages qui vont suivre.

Produit fortuit de l'évolution politique anglaise, elle a été copiée par à peu près tous les grands Etats du monde qui pratiquent le gouvernement représentatif. Pour trouver un exemple actuel de la chambre législative unique, il faut descendre jusqu'aux petites puissances, comme la Grèce et la Bulgarie, ou aux Etats-membres d'une fédération, comme certaines des provinces canadiennes (2). Suivant l'exemple américain de 1787, lorsque le principe fédéral a réclamé la création d'une assemblée spéciale pour représenter les différents Etats de l'Union, toutes les républiques fédérales du Nouveau Monde ont successivement placé à côté de l'assemblée populaire une assemblée « haute » semblable au Sénat des Etats-Unis. Sur le Continent d'Europe, la Suisse présente, avec son Conseil des

(1) *Souvenirs* p. 111.

(2) Les sept suivantes ont une chambre unique : Ontario, Colombie-Britannique, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Ile du Prince-Edouard, Alberta et Saskatchewan.

Etats, un type pareil; tandis que tout le monde sait que les sénats des pays latins, quoique unitaires, sont d'inspiration anglaise. Si cela ne suffit pas pour indiquer l'universalité du système, on peut ajouter à la liste les Etats réorganisés ou créés à la suite de la guerre mondiale de 1914 : l'Allemagne, l'Autriche, la Pologne et la Tchéco-Slovaquie.

En effet, il a été bien dit qu'aucune institution politique ne présente un tel caractère de généralité. Chose curieuse, « la seconde chambre, qui est peut-être la partie la plus accidentelle de tout le système anglais, a été le plus généralement imitée » (3). Au premier abord, donc, il semble qu'il ne pourrait être question d'examiner de nouveau l'utilité d'une telle institution. Depuis Montesquieu et Hamilton jusqu'à Esmein et Dicey, les publicistes les plus éminents s'accordent, presque sans exception, pour constater le besoin impérieux d'un « pouvoir modérateur », d'un corps conservateur qui sera une garantie contre « les empiétements de l'assemblée populaire », d'une chambre enchaînant l'autre mutuellement (4). Contre ceux qui osent défendre la chambre unique, on se hâte d'invoquer les expériences « désastreuses » de 1649 à 1657, en Angleterre, et de 1791 et 1848, en France..

Toutefois, lorsqu'on part du terrain des théoriciens pour se demander ce qu'a été le fonctionnement véritable de la seconde chambre dans les parlements modernes, la présomption de satisfaction tend à disparaître. Depuis trente

(3) *Encyclopédie britannique*, 11^e édit., t. XII, p. 295.

(4) Les défenseurs illustres de la seconde chambre traditionnelle comptent notamment les noms de Bentham (quoique avant sa mort il changea d'avis), de Story, de Kent, de Lecky, et de Sir Henry Maine; tandis que Stuart Mill et Bagehot n'admettaient la nécessité d'une chambre haute que comme instrument de révision législative.

ans, une critique de plus en plus pénétrante se lance contre les chambres hautes, quelle que soit leur composition. En réalité, ceux qui ont défendu le principe *bi-caméral*, ceux qui le défendent encore aujourd'hui, ne se trouvent point d'accord. Les uns veulent une seconde chambre forte, à droit de *veto* absolu; les autres proclament qu'il faut réduire ses attributions, de façon qu'elle ne joue plus qu'un rôle consultatif dans l'œuvre législative. Les uns insistent pour qu'elle ait au même titre que l'autre chambre la sanction du suffrage populaire; les autres se proposent d'en faire un corps d'experts nommé par le gouvernement en tant qu'organe administratif. On note, en somme, deux mouvements opposés : l'un a pour but de restreindre fortement les fonctions de la chambre haute, l'autre semble vouloir augmenter d'une façon considérable son rôle de contrepoids, en raison de la poussée démocratique qui menace d'envahir tout le mécanisme gouvernemental.

Nous sommes ici dans le domaine des faits qu'on ne peut contester. Ce n'est plus la théorie « traditionnelle et classique » dont il s'agit.

Pour nous placer bien en face de la portée actuelle du problème, passons rapidement en revue ce qui se passe dans certaines des grandes démocraties qui ont longtemps pratiqué la dualité des chambres. D'abord, deux Etats unitaires.

En Angleterre, terre classique du parlementarisme, la Chambre des lords, de recrutement héréditaire, et devenue depuis 1832 un organe de résistance aux projets d'un seul parti politique, a dû subir une attaque croissante dont le *Parliament Act* de 1911 paraît avoir achevé la première phase (5).

(5) Pour une discussion excellente de cette fameuse bataille constitutionnelle, voir Jones, H., *Liberalism and the House of Lords* (Londres, 1912).

D'après cette loi, fort intéressante d'ailleurs, en ce qu'elle ramène encore une portion de la Constitution anglaise à la forme écrite, sinon « rigide », les lords ne peuvent plus exercer qu'un *veto* suspensif pendant deux ans en matière de législation ordinaire, tandis qu'ils n'ont plus de contrôle du tout en matière financière. Les libéraux promirent en 1911, il est vrai, de compléter cet acte par une réforme du mode de recrutement des lords; mais celle-ci reste jusqu'ici en suspens. Si l'on fait un examen soigneux des développements politiques en Angleterre depuis la crise de 1910, on peut se demander si une réforme efficace sera une chose possible. La conférence qu'a présidée Lord Bryce, en 1918, n'a pu faire adopter jusqu'à présent son projet pour une seconde chambre en grande partie élue, d'après le principe de la représentation proportionnelle, par les membres de la Chambre des communes (6). On reste sous un système où la chambre haute est politiquement moribonde. Comment la ressusciter sans en faire une rivale dangereuse de la chambre basse ? Voilà la difficulté qui, insistent les radicaux (travailleurs et libéraux avancés), est insoluble (7).

A la vérité, les relations entre les deux chambres semblent assez bien réglées, du moins pour le moment. L'*Outlook* (Londres) expliquait avec clarté la situation en décembre 1921 : « Si l'on laisse la Chambre des lords comme elle est, elle restera une partie « noble » de la Constitution et

(6) V. le Rapport de la *Conference on the Reform of the Second Chamber*. (Cd. paper 9638, Londres, 1918.) En lisant ce rapport, on est quelque peu frappé de sa timidité; il paraît être un *medley* de presque toutes les théories contemporaines à l'égard de la seconde chambre.

(7) Le *Labour-Party* propose l'abolition de la Chambre des lords tout en instituant un comité de révision au sein de la Chambre des communes. V. Sidney Webb, *The Reform of the House of Lords*, *Fabian Tract* 183, (Londres, 1917).

capable de servir d'un asile de retraite pour le politicien fatigué. Mais si l'on commence à la réformer, elle tombera en pièces entre les mains. » (8). Etant donné le traditionalisme des Anglais, il est assez probable que quel que soit le caractère de la réforme entreprise, l'élément héréditaire ne disparaîtra pas d'un seul coup.

Mais ce qu'il faut faire remarquer avant tout, c'est que sous la pression constante du dogme démocratique, le principe héréditaire pour une assemblée législative se trouve condamné par lui-même. En même temps, le problème tout entier du rôle de la chambre haute tend, en Angleterre comme ailleurs, à recevoir un examen de plus en plus critique.

La France, de son côté, n'y fait pas d'exception. S'il est en général admis que le Sénat, établi en 1875 comme « le grand conseil des communes », a joué un rôle important dans la stabilisation de la troisième République, son rôle actuel est l'objet d'une critique aussi variée qu'étendue. Les jours des crises « boulangistes » sont passés. Malgré l'élite qui se trouve dans un bon nombre des sièges au Palais du Luxembourg, on n'est nullement satisfait de son mode de recrutement : élection au suffrage populaire à deux et trois degrés. Le choix des sénateurs par les administrateurs locaux est attaqué de tous les côtés. Les uns veulent une chambre haute élue par le suffrage universel, égalitaire et national; les autres, plus nombreux, se proposent d'en faire un corps recruté d'après le principe de la représentation professionnelle (9). Entre ces deux extrêmes, bien

(8) Cf. également A.-Lawrence Lowell, *The Government of England*, (édit. revue de 1919), t. I, chap. 22, pour un beau résumé des obstacles à une réorganisation efficace de la Chambre des lords.

(9) V. notamment l'article de M. Duguit, *La Représentation Syndicale au Parlement*, dans la *Revue politique et parlementaire*, juillet 1911.

entendu, se trouvent des nuances diverses. En général, on se plaint que le Sénat ne soit qu'une « mauvaise doublure » de la Chambre des députés, et par conséquent, que sa mission de « pouvoir modérateur » soit mal remplie. Comme le signalait M. Barthélemy dans un très intéressant article qui a paru en 1913, les résistances du Sénat se sont le plus souvent inspirées d'une hostilité arrêtée aux réformes électorales et sociales et aux impôts « à tendance démocratique », au lieu d'émaner d'un sincère désir de perfectionner l'œuvre législative du Parlement (10).

En un mot, on est amené à croire qu'en France, quoique le Sénat ait pu rendre des services considérables comme « gardien » de la République pendant ses premières années d'existence, les exigences compliquées de la démocratie du xx^e siècle tendent à suggérer l'insuffisance de la justification traditionnelle de la seconde chambre.

Ceci est vrai non seulement des grands Etats unitaires comme l'Angleterre et la France, mais aussi des Etats fédéraux, où la seconde chambre a toujours été considérée comme indispensable. Aux Etats-Unis, par exemple, l'antagonisme va en augmentant contre l'insolence d'un Sénat qui semble vouloir s'emparer de presque toutes les fonctions du gouvernement fédéral. Ce n'est que la rigidité excessive du système américain qui empêche qu'une révolte ouverte n'éclate contre une « seconde » Chambre, qui est devenue en fait la « première » chambre.

Au Canada, au contraire, c'est une sorte de faiblesse de la part d'un Sénat nommé par la Couronne, qui fait mépriser la chambre haute; tandis que dans la fédération australienne, le Sénat populairement élu manque de plus en plus

(10) *Les Résistances du Sénat*, *Revue de droit public*, 1913, p. 371 et suiv.

de satisfaire les besoins de cette jeune et vigoureuse démocratie. Partout, il y a un scepticisme croissant vis-à-vis de l'utilité d'une institution dont le fonctionnement donne très souvent des résultats inattendus par les théoriciens du XIX^e siècle. Cette attitude se montre plus forte que jamais depuis la guerre de 1914, en ce que les constitutions des nouveaux Etats de l'Europe, surtout celles d'Allemagne et d'Autriche, n'accordent aux chambres hautes qu'un rôle extrêmement restreint dans l'œuvre législative, ainsi que dans le contrôle politique qu'exerce le parlement sur le gouvernement central.

On peut distinguer très facilement donc l'interaction des deux tendances que nous avons signalées tout à l'heure. D'une part, on cherche le remède dans une réforme du mode de recrutement de la seconde chambre pour qu'elle puisse mieux remplir son rôle de contrepoids, sans être intransigeante aux demandes de la poussée démocratique. Celle-ci tend à élargir la base de recrutement, comme l'ont proposé les tentatives de réforme du Sénat français en 1894 (propositions Faure et Guillemet), en 1898 (proposition Gauthier), et en 1910 (propositions Breton et Duclaux-Monteil) (11). D'autre part, on évolue vers une seconde chambre qui ne sera au fond qu'un corps ou un comité de revision des projets votés par la chambre basse, ou tout au plus, de *veto* suspensif que celle-ci pourra briser dans un délai déterminé. En d'autres termes, on s'oriente, d'un côté vers deux chambres également fortes, également représentatives du suffrage populaire, de l'autre côté vers une adaptation du système norvégien, où en réalité il n'y

(11) V. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, (7^e édit.), t. II, p. 351 et suiv.

a qu'une seule chambre, celle-ci nommant un quart de ses membres qui se forment en comité de simple révision sans d'autres attributions effectives.

Enfin, il importe de noter qu'il y a certainement un mouvement appréciable vers la suppression complète de la seconde chambre. Jusqu'à présent, celui-ci se limite aux Etats qui n'ont pas tous les attributs de la souveraineté, c'est-à-dire aux Etats-membres des fédérations. Nous avons déjà mentionné les provinces canadiennes, dont sept sur neuf pratiquent sans inconvénients apparents le système d'une chambre unique. En Australie aussi s'accroît une tendance pareille. Là l'opposition générale aux Conseils législatifs, nom officiel donné aux chambres hautes, vient d'aboutir à l'abolition du Conseil de Queensland (12). Même aux Etats-Unis, château fort des législatures à deux assemblées, également nommées au suffrage universel, on rencontre une opinion de plus en plus marquée en faveur de la suppression du principe *bi-caméral* dans les Etats particuliers (13).

De tout ce qui précède, il résulte évidemment que le problème de la seconde chambre dans la démocratie moderne a besoin d'être étudié de nouveau à fond. La vieille maxime que la seconde chambre est indispensable n'est plus acceptable. La division du corps législatif en deux Chambres séparées et distinctes l'une de l'autre ne se présente plus aujourd'hui comme « presque un axiome de droit constitutionnel moderne » (14). Il s'agit d'analyser ces tendances en apparence contradictoires que nous venons de

(12) V. le *Daily Telegraph* de Londres, 13 mars 1922.

(13) V. James-Q. Dealey, *Growth of American State Constitutions*, (New-York, 1913), p. 277 et suiv.

(14) Ce sont les paroles d'Esmein, *loc. cit.*, t. I, p. 103.

signaler, et de tâcher de découvrir leur signification. Et pour pouvoir faire une telle analyse, la seule méthode que nous croyions efficace, c'est d'entreprendre une comparaison du fonctionnement des chambres hautes dans les principaux grands pays où elles font partie du pouvoir législatif. Ce sont des leçons les plus instructives que l'on peut tirer des expériences diverses, à l'égard d'une institution politique.

Plus spécialement, nous allons considérer deux aspects particuliers du problème général soulevé par l'apparente nécessité de réadapter la seconde chambre aux exigences des démocraties de nos jours. D'abord, il nous semble qu'il y a lieu de définir avec plus de précision sa relation avec fédéralisme. Depuis 1787, on a formulé l'affirmation qu'il ne pourrait y avoir d'Etat fédératif sans qu'il y ait une assemblée représentant directement les Etats-membres, comme liaison entre le gouvernement central et les unités politiques locales. Mais on ne s'est jamais préoccupé de la question de savoir exactement quel a été le rôle de cette institution en pratique. Est-elle nécessaire pour que l'équilibre entre le gouvernement fédéral et les Etats-membres puissent se maintenir? Est-elle ou non l'élément protecteur des intérêts de ces divisions qui composent la fédération, ou est-elle plutôt un élément centralisateur? Enfin, puisqu'en fait les grands Etats fédéraux, comme toute entité politique et sociale, ne sont jamais statiques, mais toujours en voie d'évolution, n'est-il pas possible que le caractère du fédéralisme se soit modifié, de façon que la position de la seconde chambre ne s'y distingue plus en fait de sa position dans les Etats unitaires? Il se pourrait même qu'elle ne soit plus cet « attribut indispensable » du fédéralisme que l'on s'est toujours imaginé. Cela étant vrai, on s'aperçoit aussitôt combien le problème général est simplifié.

En tout cas, il vaut la peine d'examiner le fonctionnement pratique des secondes chambres fédérales. Pour cela, nous avons l'intention de jeter un coup d'œil sur l'expérience d'abord des deux types « classiques » du fédéralisme moderne : les Etats-Unis et la Suisse; ensuite, des deux fédérations britanniques : le Canada et l'Australie; et enfin, de noter les grandes lignes des deux applications européennes d'après-guerre du système fédéral : les Constitutions allemande et autrichienne. Telle va être la première partie de notre étude.

En second lieu, nous allons tâcher de dégager les rapports qui existent entre le mode de recrutement de la seconde chambre et son rôle législatif. Cet examen comprendra, en outre, l'expérience de l'Angleterre et de la France, ainsi que celle de la Nouvelle-Zélande et de l'Afrique du Sud britannique. Ce sont là des Etats unitaires, où n'entre pas la soi-disant complication fédérale. Nous voulons savoir, en somme, s'il n'y a pas quelque chose de paradoxal dans les deux tendances opposées à la fois de diminuer l'influence de la seconde chambre et d'élargir la base de son recrutement.

Car avant de pouvoir juger de la valeur générale d'une institution ou de la transformer en vertu de nouvelles conditions et de nouveaux besoins, il faut savoir ses limitations. De là vient l'intérêt des pages qui vont suivre.

PREMIÈRE PARTIE

La situation de la seconde chambre dans le système fédéral.

INTRODUCTION

Quoi qu'on dise du fonctionnement général du système politique des Etats-Unis, on est obligé d'admettre que la science politique en a reçu au moins *une* contribution importante. C'était l'invention du fédéralisme, en 1787, qui a permis la construction d'une grande unité, devenue continentale un siècle plus tard, au lieu de petits Etats voisins et sans doute belliqueux — peut-être encore une Europe dans le Nouveau Monde!

Avec le fédéralisme, la Convention de Philadelphie a donné naissance à une institution dont, depuis lors, on a pu invoquer le plus fort argument en faveur de la dualité des chambres législatives. Dans les Etats fédéraux, soutiennent les théoriciens de droit constitutionnel, il faut reconnaître la nécessité absolue d'une chambre haute, quand même on est en principe partisan ardent de l'assemblée unique. Et cette chambre haute est le plus souvent caractérisée comme la sécurité essentielle de la liberté dans une démocratie fédérale.

On peut, en effet, citer immédiatement certains faits

d'ordre historique à l'appui de ce raisonnement. Dans l'ordre chronologique, la Suisse, le Canada, l'Allemagne et l'Australie nous fournissent des exemples plus ou moins purs des Etats fondés sur le principe fédéral, chacun d'eux y établissant une chambre haute pour servir de représentation spéciale des Etats-membres. De plus, presque toutes les républiques fédérales de l'Amérique du Sud présentent un développement analogue.

Toutefois, l'expérience de tous ces Etats est si variée que l'on peut très légitimement se demander si le rôle de cette « assemblée des Etats » n'a pas été bien différent de celui toujours envisagé par les fondateurs de pactes fédéraux. On aurait pu se tromper. Du reste, nous allons voir que le fédéralisme du vingtième siècle est loin du type « pur » qu'était la République américaine pendant la première moitié du dix-neuvième siècle. Au fur et à mesure que l'Etat moderne, quelle que soit sa forme constitutionnelle, se trouve obligé d'intervenir dans le domaine économique, les problèmes complexes de législation et d'administration se traduisent de plus en plus en fonction des grands services sociaux, ce qui demande à la fois une centralisation et une décentralisation, ce qui implique une nouvelle distribution de compétences gouvernementales. Les intérêts locaux semblent perdre d'une façon considérable leur caractère géographique pour se revêtir d'aspects économiques.

Il se peut donc que la fonction de sauvegarder les « droits des Etats » dans une grande fédération n'exige plus l'existence d'une assemblée politique spéciale, au sein du gouvernement fédéral. En d'autres termes, il s'agit de préciser comment l'élargissement de l'application du principe fédéral tend à rendre stérile la notion classique que la seconde chambre fédérale remplit une mission particulière et indispensable.

CHAPITRE PREMIER

Les deux types « purs » du fédéralisme.

I. — LES ETATS-UNIS

Tout le monde sait que le Sénat américain a surgi d'un des grands compromis qui ont eu lieu dans la Convention de 1787. On ne saurait en lire les comptes rendus sans être frappé de l'importance du projet introduit par l'Etat de Connecticut pour résoudre l'âpre controverse qui menaçait le succès de la Convention. Les « grands Etats » insistaient sur un congrès fédéral dont la chambre basse serait recrutée selon le nombre de la population et dont la chambre haute serait élue par la chambre basse; les « petits » étaient également déterminés à faire triompher l'idée de la représentation égale des Etats dans chaque chambre du congrès. Il fallait trouver une solution transactionnelle pour sortir de l'impasse. Alors naquit le Sénat composé de deux représentants de chaque Etat. Les petits Etats furent satisfaits et la Constitution fut sauvée. La nouvelle Union était entrée dans le champ du possible.

On a beaucoup écrit sur les antécédents de la chambre haute établie par la Convention de 1787. Le fait incontestable, c'est que la notion de la dualité des chambres était si profondément enracinée dans les mœurs coloniales américaines, que personne n'aurait songé à établir un corps

législatif sans le contrepoids de deux assemblées distinctes. C'était toujours la théorie des « *checks and balances* » de Montesquieu et de John Locke, qui inspirait les fondateurs de la Constitution américaine. Il convient de noter à cet effet, que le Sénat fut conçu autant comme conseil exécutif que comme organe législatif. Il n'en manque point de preuves dans les débats de la Convention. En fait, on prévoyait dans le Sénat, alors un tout petit corps de vingt-six membres, un contrepoids au président. D'après Hamilton lui-même, « le Sénat correspondait autant au conseil privé anglais qu'à la Chambre des lords. » (4).

Cette intention de faire du Sénat un conseil d'ordre exécutif devait toutefois échouer, au moins dans le sens qu'ont envisagé « les pères » de la Constitution. Washington d'abord, et Madison plus tard en 1813, n'ont pu se servir du Sénat comme collaborateur dans la formation de la politique gouvernementale. Depuis cette dernière date, le Sénat n'a jamais été invité qu'une seule fois à exercer ses fonctions de conseil privé, ce qui a accéléré beaucoup le développement du cabinet administratif. Le Sénat ne cessait jamais pourtant d'utiliser au maximum ses attributions de contrôle sur les nominations exécutives et les traités conclus par le président, dont le récent rejet du Traité de Versailles de 1919 est un exemple célèbre.

D'autre part, des considérations d'ordre théorique ont été avancées dans la Convention pour justifier le Sénat. Et Hamilton et Randolph insistaient beaucoup sur le besoin impérieux d'un frein à la Chambre des représentants, tandis que John Dickinson, qui proposa le premier que les sénateurs fussent élus par les législatures des différents Etats,

(4) V. *The Federalist*, (édit. John C. Hamilton, Philadelphie, 1904).

a donné pour raison qu'il voulait une représentation de la propriété comme contrepoids à celle de la population. Madison, pour sa part, voulait une chambre haute pour que les droits des minorités puissent être sauvegardés. En général, on peut dire que la Convention fut de l'avis qu'un corps conservateur serait indispensable à côté d'une assemblée élue au suffrage populaire, bien que très restreint à ce moment-là.

Ainsi fut établie l'institution de la seconde chambre dans le système fédéral. En craignant qu'ils ne soient trop à la merci des grands, les petits Etats réussirent à faire adopter un compromis d'après lequel chaque Etat reçut un nombre égal de voix au Sénat fédéral. Mais tout en laissant de côté cette préoccupation spéciale, il est bien probable qu'une chambre haute aurait fait partie de la Constitution de 1787, par la simple force même de l'expérience anglaise et coloniale, ainsi que de la méfiance dans la démocratie qu'ont eue les chefs de la Convention. La base fédérale fut principalement le résultat de circonstances accidentelles.

Mais, au point de vue strictement fédéral, le Sénat américain a-t-il rempli les espérances des petits Etats qui furent responsables de son mode particulier de recrutement? Pour en répondre, jetons un coup d'œil sur le rôle qu'a joué le Sénat au cours du dix-neuvième siècle.

Personne, en 1787, ne s'attendait à ce que le Sénat acquît une autorité politique égale à celle de la Chambre des représentants, à qui avait été donnée l'initiative en matière financière (2). Hamilton lui-même écrivait dans *The Federalist* que contre la force des représentants directs du peuple,

(2) Un groupe considérable de membres de la Convention ont voulu enlever au Sénat tout droit d'amender des projets financiers.

rien ne pourrait même maintenir l'autorité constitutionnelle du Sénat (3). Il se trompait. Dès les premières séances du Congrès, on voyait se développer le prestige de l'assemblée qui avait été créée en vue d'assurer la représentation directe des Etats-membres. Lorsque les membres de la Chambre basse ne pouvaient faire accepter leurs bills par leur propre Chambre, c'était vers le Sénat qu'ils se tournaient pour y chercher un meilleur accueil. Ainsi commença la pratique de marchander dans les couloirs et de faire des concessions au principe, afin de pouvoir obtenir des faveurs personnelles. Le droit énorme d'amendement fut utilisé au plus haut degré par les sénateurs de façon à faire agrandir le prestige déjà appréciable du Sénat.

En second lieu, celui-ci tirait le plus possible de ces attributions purement exécutives. En particulier, son pouvoir de contrôle sur les nominations diplomatiques et judiciaires lui donnait un instrument d'une puissance imprévue pour augmenter son autorité aux dépens de celle de la Chambre des représentants.

Cependant, ce n'était en réalité qu'après la « révolution politique » qui accompagna l'avènement du président Jackson en 1829, que le Sénat acquit une véritable prédominance dans le corps législatif de l'Union fédérale. Grâce, d'abord à sa permanence d'organisation, et ensuite à des chefs éminents comme Clay, Webster et Calhoun, il a pu devenir pendant la longue bataille sur l'esclavage la grande école d'éducation politique pour la nation. En effet, c'était en grande mesure à cause de la puissance extraordinaire des partisans du Sud au Sénat que ceux-ci purent provoquer l'indignation morale du Nord, de telle sorte qu'un conflit

(3) *The Federalist*, n° 63.

armé devint inévitable. Car il est certain que le mouvement sécessionniste fut nourri pendant trente ans par l'égalité des Etats au Sénat. C'était là au moins *une* conséquence néfaste de la composition « fédérale » de la Chambre haute à Washington.

Mais la guerre de sécession, en réglant le long et dur conflit sur « *States' rights* », transforma de beaucoup le caractère représentatif du Sénat. Au lieu de la notion que son rôle est de représenter directement les Etats particuliers, pris comme des unités politiques, se développe la conception que le Sénat doit être un corps gardien à titre primordial des droits de la classe propriétaire, encore d'une façon plus générale, de tous les éléments conservateurs dans l'ensemble de la nation (4). Au fur et à mesure que l'essor remarquable de la grande industrie attirait l'attention et occupait l'énergie du pays entier, la législation fédérale acquérait une portée vraiment « nationale ». Par conséquent, la vieille idée étroite de « souveraineté des Etats » perdait de plus en plus son importance matérielle.

Si l'on étudie, par exemple, le caractère des lois les plus importantes votées par le Congrès américain pendant les derniers quarante ans, on s'aperçoit immédiatement que le fédéralisme américain de nos jours a à résoudre un problème tout différent de celui d'avant 1860. Des lois fédérales comme l'*Interstate Commerce Act* de 1887, le *Sherman Anti-Trust Act* de 1890, et le *Federal Reserve Banking Act* de 1913 signalent parfaitement cette transformation. Ce n'est plus un patriotisme étroitement local qui est en question. Personne ne pense plus à mettre en cause la « sou-

(4) V. Paul-S. Reinsch,, *American Legislatures and Legislative Methods*, (New-York, 1913), p. 84.

veraineté constitutionnelle » d'un Etat contre la prédominance croissante du gouvernement fédéral. Bien que restent toujours des rapports juridiques à régler entre l'autorité de Washington et celle de quarante-huit Etats différents, ce sont plutôt des tribunaux que du Congrès que relève la compétence pour résoudre de tels conflits. Au point de vue matériel, on pourrait même aller jusqu'à dire que les vieilles limites assez arbitraires de certains des Etats commencent à perdre toute signification (3).

Ce qu'il y a surtout, si l'on sait lire « entre les lignes », c'est une tendance croissante vers une sorte de régionalisme économique, en même temps que se consolide un plus large contrôle fédéral. En matière strictement constitutionnelle, cette tendance n'a rien changé jusqu'à présent; car le système politique américain évolue plutôt au moyen de règles coutumières que par des modifications ouvertes de constitutions. Mais il n'est pas moins certain que le fédéralisme aux Etats-Unis est en train de se revêtir d'aspects nouveaux. Le chaos actuel, qui règne dans un système où quarante-huit législatures différentes tâchent à contrôler des forces économiques, dont l'opération naturelle ignore des limites géographiquement arbitraires, ne pourra pas durer encore bien longtemps. Il manque totalement un mécanisme au moyen duquel plusieurs Etats peuvent collaborer les uns avec les autres. Un Etat peut taxer des valeurs mobilières, tandis que le gouvernement national ne possède aucun droit constitutionnel d'imposer de tels impôts. Dans le domaine des affaires commerciales, surtout, on rencontre des lois confuses, relatives à l'incorporation de sociétés anonymes,

(3) Pour une discussion très intéressante de cette question d'actualité, voir *The New Republic* (New-York), 16 décembre 1916.

et réglant différemment la circulation des automobiles suivant l'Etat dont il s'agit, et pour comble, des duplications et même des triplications de droits de succession pour certaines catégories d'actions financières. Ce sont là des problèmes d'une gravité croissante, qui suggèrent le besoin d'une forme nouvelle de contrôle de Washington. La sphère d'intervention économique du gouvernement fédéral s'étend forcément sans cesse, malgré les gênes d'une Constitution « surannée ». Heureusement, la Cour suprême fédérale se montre de plus en plus disposée à en faire une interprétation la plus large possible (6).

Enfin, ce mouvement vers une centralisation de contrôle a pu réussir dernièrement à faire modifier la Constitution fédérale elle-même. En 1913, c'était le seizième amendement accordant au Congrès le droit de voter des impôts sur le revenu sans égard à la population d'un Etat; en 1919 et 1920, viennent deux autres établissant la « prohibition » et le suffrage des femmes. Ce dernier, en particulier, enlève aux Etats particuliers un pouvoir politique d'une importance primordiale : celui de fixer les conditions du suffrage. Ils indiquent tous l'extension du domaine dans lequel peut s'exercer la compétence du gouvernement de Washington. Ils signalent aussi comment les Américains s'éloignent du fédéralisme « pur ». Les Etats-membres de l'Union semblent destinés à devenir des circonscriptions locales comme celles qui se trouvent dans les grands Etats unitaires et

(6) Cf. notamment la décision rendue sur la constitutionnalité de l'*Adamson Eight Hour Act* voté par le Congrès en 1916.

Dans le domaine de la législation industrielle, l'empêchement principal à un contrôle fédéral a été la disposition suivante qui fait partie du 14^e amendement adopté en 1868 : « Aucun Etat ne privera une personne de la vie, de la liberté ou des biens sans *due process of law* (une procédure régulière). »

décentralisés : circonscriptions auxquelles ne sera réservé qu'un domaine législatif extrêmement restreint. Ils serviront principalement d'unités administratives, soit pour des affaires strictement locales, comme la police, les tribunaux civils et criminels, l'enseignement, etc., soit pour des services publics contrôlés directement par le gouvernement de Washington, ou par des commissions décentralisées. Voilà, semble-t-il, le sens dans lequel évolue le fédéralisme américain.

Pour en revenir au rôle que joue le Sénat dans tout le développement que nous venons d'esquisser, nous ne pouvons rien discerner qui distingue en réalité sa position de celle d'une seconde chambre unitaire, si ce n'est une simple différence de composition. Et même à cet égard, il faut faire observer que, depuis 1913, ses membres sont élus, non par les corps législatifs des différents Etats, mais par le suffrage populaire direct (7). Il en sera parlé dans la seconde partie de cette étude. Le Sénat ne s'occupe guère aujourd'hui à protéger les droits des petits Etats contre la Fédération et les grands Etats. Autant que la question se pose encore, cette protection est assurée surtout par les cours de justice. Le Sénat, grâce à son prestige énorme et à son influence dominante sur la politique tant exécutive que législative du gouvernement national, paraît être plutôt la citadelle protectrice des intérêts financiers, industriels, commerciaux et agricoles, des groupements qui ne s'identifient aucunement avec les divisions géographiques et historiques que sont les Etats. L'action du Sénat n'est en fait pas moins centralisatrice que celle de la Chambre des représen-

(7) D'après le 17^e amendement de la Constitution fédérale. On doit se rappeler qu'il faut l'approbation d'au moins les trois-quarts des législatures des Etats pour modifier la Constitution fédérale.

tants. On n'a qu'à se reporter à l'attitude habituelle du Sénat envers les grands *Tariff bills* et les lois budgétaires pour en avoir la preuve (8). Il n'hésite pas du tout à donner son assentiment aux projets de toute nature tendant à accroître les fonctions du gouvernement fédéral aux dépens de l'autorité des Etats particuliers. Quelquefois, il semble vouloir avancer même plus vite que la Chambre basse vers la centralisation.

D'ailleurs, le Sénat est organisé d'après les considérations de parti d'une manière aussi complète que la Chambre des représentants. Tout ce que l'on peut dire à cet effet, c'est que le Sénat tend à se diviser assez souvent indépendamment des partis politiques. C'est là un phénomène plus rare dans la Chambre basse. Mais ces divisions ont pour but, non pas de protéger la compétence législative et administrative de tels ou tels Etats, mais de faire respecter un point de vue spécial ou d'avancer les intérêts d'une classe particulière. L'action du groupe dit « irreconcilable » vis-à-vis de la ratification du Traité de Versailles en 1919-20 nous fournit un exemple devenu célèbre de la première de ces deux tendances, tandis que la présence d'un *farm bloc* (bloc agricole) dans le Congrès actuel (élu en 1920) est une indication du caractère de la seconde.

Pour terminer, il nous semble utile de faire remarquer que c'est une erreur d'attribuer la soi-disant « suprématie » du Sénat américain à sa base fédérale. La prédominance de sa position dérive, au contraire, de deux choses complètement indépendantes de la forme fédérale, choses qui pourraient d'ailleurs se rencontrer dans un système unitaire. D'une

(8) Nous renvoyons la discussion détaillée de ce point à la seconde partie de notre étude.

part, c'est que la durée du mandat des sénateurs est trois fois plus longue que celle des simples *congressmen*, ce qui a pour conséquence d'attirer au Sénat des hommes mieux qualifiés et expérimentés dans la vie politique (9). D'autre part, c'est que le Sénat jouit d'un pouvoir énorme de contrôle exécutif qui manque totalement à la Chambre, c'est-à-dire son contrôle sur les nominations importantes faites par le président et sur la ratification des traités conclus par lui (10).

Le Sénat a été décrit quelque part comme « *a diet of party Lords* ». C'est une description qui répond bien aux faits. Sans la collaboration du Sénat, aucun président, quelle que soit sa force personnelle, ne peut faire réussir même les grandes lignes de sa politique. Chose curieuse, la situation du Sénat dans le système présidentiel des Etats-Unis se rapproche à bien des égards de celle de la Chambre basse dans le système parlementaire français, si l'on ne fait la comparaison qu'au point de vue de l'influence relative des deux chambres. Car, dans chaque cas, le pouvoir exécutif, quoique d'une manière différente, y rencontre un contrôle plus effectif que celui que peut exercer l'autre assemblée. A cet effet, nous faisons abstraction, bien entendu, de la différence fondamentale qu'il y a entre les systèmes parlementaire et présidentiel quant à la responsabilité politique de l'exécutif.

Quoi qu'il en soit, il suffit de dire ici qu'en ce qui con-

(9) Le Sénat se renouvelle par tiers tous les deux ans, le mandat étant d'une durée de six ans; la Chambre des représentants, au contraire, se renouvelle intégralement tous les deux ans.

(10) Une simple majorité suffit pour les nominations, et diplomatiques et judiciaires, mais pour ratifier un traité, il faut le consentement des deux tiers des sénateurs présents. V. Dareste, F. R. et P., *Les constitutions modernes*, 3^e édit., (Paris 1910), t. II, p. 408.

cerne le problème de la seconde chambre, l'évolution du rôle du Sénat américain tend à dissiper la notion traditionnelle que le fédéralisme exige une chambre haute spéciale pour représenter les Etats-membres au sein du corps législatif. Au point de vue strictement historique, il en était sans doute ainsi. Aujourd'hui, en face d'une véritable transformation qui se poursuit dans l'application du principe fédéral aux exigences de la société contemporaine, il n'en est plus ainsi. Le Sénat nous présente des caractéristiques plus ou moins communes à toute chambre haute participant au même titre que l'autre chambre à l'œuvre législative: il est tantôt de tendance conservatrice, tantôt d'action hâtive et radicale, ayant en général une mentalité pareille à celle de la Chambre basse. Nous ne mettons pas en question ici son utilité; nous croyons avoir démontré simplement qu'au point de vue de son fonctionnement, il est loin de jouer le rôle traditionnel de « protecteur des droits des Etats ». S'il est indispensable, comme croyait l'éminent publiciste anglais, M. James Bryce (11), c'est parce qu'il « sert à mitiger la séparation excessive de l'exécutif du législatif » dans le système présidentiel américain (12). Le jugement de sa valeur comme organe législatif rentre dans le problème plus général que nous allons étudier plus loin.

Mais, avant d'en arriver là, il s'agit de voir si des symptômes semblables se montrent à l'égard d'autres secondes chambres fédérales.

(11) V. l'ouvrage magistral qu'il a publié peu de temps avant sa mort, sous le titre *Modern Democracies*, (Londres 1921), t. II, p. 66.

(12) C'est notamment l'avis de M. Sidney Brooks, dans le *New Statesman*, (Londres) du 7 février 1914.

II. — LA SUISSE

En ce qui concerne les rapports entre le fédéralisme et la seconde chambre, la Suisse ne nous retiendra pas longtemps. D'abord, par sa moindre importance et sa très petite étendue territoriale, et ensuite, par le fait que ses institutions politiques se sont développées d'une façon unique parmi les démocraties du temps moderne, elle se trouve quelque peu à part des autres Etats fédéraux. De plus, ses problèmes législatifs et administratifs sont d'une simplicité frappante par rapport à ceux d'un pays comme les Etats-Unis. Néanmoins, il y a une ou deux leçons instructives à tirer de l'expérience suisse.

Les origines de la Confédération suisse remontent jusqu'au treizième siècle, où se liguèrent les trois petits cantons d'Uri, de Schwyz et d'Unterwald. Deux siècles plus tard, le nombre en était de treize, le tout formant une confédération qui a duré jusqu'à la fin du dix-huitième siècle. Alors intervint une courte période malheureuse de cinq ans, 1798 à 1803, où l'on essaya de s'habituer à une constitution unitaire. Enfin, depuis l'Acte de médiation imposé par Napoléon dans cette dernière année, les Suisses n'ont jamais abandonné la forme fédérale, qui semble elle seule leur convenir, étant donné leur amour intense d'indépendance et de *self-government*.

La Confédération actuelle, qui se compose de vingt-deux cantons, a eu trois constitutions différentes, dont celle de 1848, quoique remplacée en 1874. par l'acte qui est encore en vigueur, a déterminé les grandes lignes du système fédéral suisse. Il faut noter, du reste, que les bases de ce système étaient empruntées dans une mesure considérable à la Constitution des Etats-Unis, qui n'avait pas encore subi

l'épreuve d'une désastreuse guerre civile. On établit à côté du Conseil national, assemblée élue au suffrage universel et direct, un Conseil des Etats représentant directement les cantons tels quels. Chaque canton reçoit deux voix au sein de ce Conseil, ce qui était sans doute une imitation du Sénat américain. Mais, à la différence de celui-ci, le Conseil des Etats de la Suisse dépend directement de la volonté des cantons particuliers pour sa physionomie. En d'autres termes, c'est à chaque canton non seulement de choisir ses deux représentants comme cela lui convient, mais aussi de fixer la durée de leur mandat et le montant de leur traitement payé par le canton lui-même. Aussi voit-on tout de suite que les membres de la Chambre haute fédérale se trouvent dans les situations variant suivant l'inclination des divers cantons: d'où résulte la conséquence naturelle que les hommes politiques de premier ordre préfèrent l'autre chambre, dont les membres ont plus d'indépendance et plus d'influence sur la formation de la politique générale de la Confédération.

En fait, c'est le Conseil national, la « première » chambre, qui est devenu la section la plus importante du pouvoir législatif à Berne. Outre les considérations que nous venons de discuter, il manque au Conseil des Etats toutes ces attributions spéciales qui assurent le prestige énorme du Sénat des Etats-Unis. Car le contrôle effectif sur l'exécutif dans le système suisse appartient à l'ensemble du Parlement. Cet exécutif présente d'ailleurs des caractéristiques absentes et du système parlementaire et du système présidentiel. Il consiste en une sorte de directoire de sept membres, élu tous les trois ans par les deux conseils, réunis en Assemblée fédérale. En pratique, ses membres sont réélus indéfiniment, leur mandat ne se terminant que par la mort ou la démis-

sion volontaire. C'est une institution qui ressemble plutôt à un conseil d'administration qu'à un cabinet ministériel. Que ses décisions soient approuvées ou non par le Parlement, il reste au pouvoir, tout en modifiant sa politique conformément à la volonté des deux assemblées législatives.

Dans un tel système, tout à fait étranger aux pays à vie politique intense, l'œuvre de ces assemblées ne consiste en principe qu'à indiquer les lignes directrices de la politique législative et administrative de la Confédération. C'est au Conseil exerçant « l'autorité directoriale et exécutive supérieure » de rédiger les projets de lois ainsi que de faire des actes administratifs proprement dits (13). Il est donc évident que le Conseil des Etats, étant le moins nombreux des deux chambres de l'Assemblée fédérale, se trouve dans une situation subordonnée vis-à-vis du Conseil national, lorsqu'il s'agit d'élire et par conséquent de contrôler le pouvoir exécutif (14). Le prestige du Sénat américain n'est pas le sien.

Mais il y a une seconde raison encore plus forte, déterminant pourquoi son rôle est si restreint. En Suisse, le frein véritable à la législation fédérale se rencontre dans le referendum populaire. C'est lui, à vrai dire, qui remplit la mission « modératrice » de seconde chambre. Si la demande en est faite par au moins 30.000 citoyens ou par huit cantons dans les quatre-vingt-dix jours de la publication d'une loi ou d'un arrêté fédéral, la soumission au vote populaire est obligatoire. Donc, par voie de referendum facultatif, le corps électoral peut toujours opposer son *veto* à tout acte légis-

(13) L'article 102 de la Constitution suisse de 1874 énumère ses attributions. V. Dareste, *loc. cit.*, t. I, p. 561.

(14) En 1909, les Conseillers nationaux étaient au nombre de 167, contre 44 Conseillers fédéraux. *Ibidem*, t. I, p. 556.

latif de l'Assemblée fédérale. Et en matière de revision constitutionnelle, il faut sans exception l'approbation de la majorité des électeurs votants et de la majorité des cantons, pour que tel ou tel projet puisse entrer en vigueur. De plus, s'il y a désaccord entre les deux chambres sur le point de savoir si l'on doit procéder à une revision, c'est le peuple lui-même qui est appelé à décider oui ou non.

Le peuple suisse, depuis longtemps habitué à la législation populaire et directe, exerce encore un contrôle étendu sur tout ce que fait sa législature fédérale. Ce n'est point au Conseil des Etats qu'il confie la mission de protéger ses libertés cantonales; il remplit ce rôle lui-même, un rôle d'ailleurs qui est garanti par des dispositions expresses, incorporées dans la Constitution fédérale. Pour augmenter les fonctions du gouvernement de la Confédération aux dépens de l'autorité des cantons, une majorité de ceux-ci doivent donner leur assentiment.

Dans le système fédéral suisse, alors, il nous semble que la chambre représentant les Etats-membres, c'est-à-dire les cantons, ne sert qu'à préserver quelque peu la variété de la vie politique suisse. Il n'est qu'une des deux sections du corps législatif dont chacune exerce indifféremment les mêmes attributions, mais dont, pour des raisons particulières au système suisse, la section la plus nombreuse maintient forcément une prédominance. La seconde chambre fédérale, ici, se revêt d'aspects tant négatifs que positifs. Elle paraît peu impressionnante et loin d'être un « attribut essentiel ».

CHAPITRE II

Les Dominions britanniques.

I. — LE CANADA

Les systèmes fédéraux américain et suisse peuvent être considérés, pour ainsi dire, comme des applications « pures » ou « classiques » du principe fédéral. Chez les colons de race anglaise, au contraire, nous rencontrons des tentatives, dont le Canada fut le premier exemple de droit constitutionnel moderne, à combiner le parlementarisme avec le fédéralisme. C'est l'expérience fructueuse apportée par cette innovation constitutionnelle qui va former le sujet de l'examen du présent chapitre. Commençons par la plus vieille des deux fédérations anglaises: le Canada.

Ce ne fut qu'en 1840, plus d'un demi-siècle après la Révolution américaine, qui devait aboutir si malheureusement pour l'Angleterre, que le principe de gouvernement responsable fut introduit au Canada. Basé sur les lignes directrices du célèbre rapport de lord Durham, le gouverneur général, à la suite de l'insurrection canadienne de 1837, un Acte voté par le Parlement britannique réunit les deux provinces du Haut et du Bas Canada en une seule, dont le pouvoir législatif devait s'exercer par deux chambres, l'une élective, l'autre composée de membres nommés à vie par la Couronne. Ce régime, exception faite d'une modification apportée au mode de recrutement du Conseil législatif pendant une brève période de cinq ans à partir de 1854, dura à peine une

trentaine d'années. Car, à la suite des rivalités croissantes entre les Anglais de l'ancien « Haut Canada » et les colons d'origine française, qui formaient l'ancienne province de « Bas Canada », il développa un fort mouvement fédéraliste. De ce mouvement résulta, en 1867, le *British North American Act*, qui mérite le titre de charte constitutionnelle du Canada actuel. C'est cet acte, comme nous l'avons fait observer plus haut, qui applique pour la première fois le régime parlementaire à un Etat fédératif.

Fidèles à la tradition anglaise, les rédacteurs y introduisirent, comme d'ailleurs il avait été fait antérieurement en 1840 et en 1854, le principe de la dualité des chambres. Cependant, d'après certaines déclarations émanant des ministres anglais d'alors, lord John Russell et Earl Grey, il semble que cette prédilection pour deux chambres ne fut point le résultat d'une conviction que le principe *bi-caméral* était compatible avec le bon fonctionnement du parlementarisme anglais; c'était une tout autre considération. Le gouvernement anglais s'attendait plutôt à utiliser la chambre haute canadienne comme une sorte de frein impérial à la puissance de la chambre populaire (1). Il est intéressant de noter, d'ailleurs, que l'on appelait la nouvelle fédération d'alors « *British North America* » (2). L'ère des *self-governing colonies* n'était pas encore arrivée! A cette époque-là, personne ne songeait, sans doute, à l'évolution remarquable qui devait se dérouler dans le demi-siècle à suivre.

En outre, quant à l'*Act* de 1867, on invoqua à plusieurs reprises comme modèle la Constitution des Etats-Unis. Ainsi le chemin fut doublement préparé pour établir un Sénat sur la base fédérale.

(1) Cf. l'article de M. J.-H. Morgan, intitulé *Second Chambers*, dans le *Contemporary Review* (Londres), mai 1910.

(2) Les italiques sont les nôtres.

Par conséquent, nous nous trouvons en face d'une solution quelque peu bâtarde au point de vue théorique. Le Sénat canadien n'est, à la vérité, ni fédéral ni unitaire. Quoiqu'il représente, nominalement au moins, les diverses provinces formant la fédération, celles-ci n'ont aucune voix dans la nomination des sénateurs. C'est au gouvernement fédéral qu'appartient le droit de les choisir, la seule limitation étant qu'ils satisfassent certaines qualifications de propriété et qu'ils soient domiciliés dans la province pour laquelle ils sont nommés. Il est hors de doute que cette méthode de nomination s'est inspirée dans une grande mesure de l'exemple de la Chambre des lords; il ne lui manque que l'élément héréditaire. Tout cela est étranger à la notion « classique » de seconde chambre choisie *par* les Etats-membres *pour* les représenter au sein du gouvernement fédéral.

C'est dans la répartition des sièges au Sénat que l'on a fait entrer dans une certaine mesure l'idée de représentation des provinces. Selon l'article 22 de l'*Act* de 1867, les quatre provinces d'alors, en ce qui concerne leur représentation au Sénat fédéral, forment trois divisions, dont chacune a droit à vingt-quatre voix. Ainsi, l'Ontario et le Québec devraient toujours avoir un nombre égal de sièges, tandis que les deux provinces maritimes, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, constituant la troisième division, devraient se contenter toutes les deux d'une représentation totale qui ne dépasserait pas celle d'Ontario ou de Québec. Depuis, par suite de l'annexion des nouvelles provinces de l'Ouest, ce groupement a subi des modifications de façon qu'actuellement les quatre-vingt-seize sièges au Sénat sont répartis en quatre divisions de vingt-quatre chacune, comme suit: première division, Ontario; seconde, Québec; troisième, Nouvelle-Ecosse, Nouveau-Brunswick et Ile du Prince-

Edouard; quatrième, Manitoba, Alberta, Saskatchewan et Colombie britannique (3). On voit donc que l'on garde toujours une proportion qui correspond en substance à l'importance numérique et relative des diverses provinces. L'égalité de représentation provinciale n'a pas été appliquée au Canada pour la chambre haute de Ottawa. Au contraire, une certaine prépondérance proportionnelle est assurée aux deux vieilles provinces d'Ontario et de Québec. Voilà encore les marques d'une solution mixte.

Il faut donc se demander quel a été le résultat de cette tentative d'appliquer un mode unitaire de nomination à une seconde chambre faisant partie d'un système fédératif. En un mot, rien de très heureux. Même chez les partisans les plus convaincus de la dualité des chambres, le Sénat canadien n'a pu inspirer que peu de respect. Dans la pratique, les nominations ont été faites presque sans exception d'après des exigences de parti, de telle sorte que depuis 1878 jusqu'en 1896, longue période où les conservateurs étaient au pouvoir, on n'a nommé qu'un seul sénateur du parti libéral; tandis que le régime libéral, qui a duré jusqu'en 1911, n'a pas vu une seule nomination accordée au parti opposé. Par conséquent, il ne pouvait se passer que deux choses: ou bien des controverses continuelles entre les deux chambres pendant les périodes de transition d'un parti à l'autre, sans d'ailleurs qu'il y ait aucun moyen efficace de les résoudre (4), ou bien une subordination complète du Sénat à

(3) Chaque province appartenant au quatrième groupe apporte six voix au Sénat, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick en ont dix chacun, et l'île du Prince Edouard s'en contente de quatre. V. A.-B. Keith, *Imperial Unity and the Dominions* (Oxford, 1916), p. 255.

(4) La Couronne peut, il est vrai, faire des nominations supplémentaires, mais celles-ci ne doivent pas dépasser le nombre de huit (six avant 1915). V. Keith, *loc. cit.*, p. 253.

la Chambre des communes aussitôt que la physionomie de celui-là s'harmonise avec celle de la Chambre. Pendant de longues années, le Sénat ne servait en réalité que de corps d'enregistrement pour les projets à lui envoyés par la Chambre basse, qui, suivant la forte tradition de parlementarisme anglais, se réserve une véritable suprématie en matière législative aussi bien qu'en matière de contrôle gouvernemental.

Une fois de plus, on s'aperçoit comment un Sénat fédéral ne doit pas jouer le rôle de défenseur des intérêts des unités membres de l'Etat fédéral. Au Canada, le fait est que le principe parlementaire semble prévaloir aux dépens du principe fédéral. Personne ne vient attribuer au Sénat la mission de mettre au premier plan la « souveraineté intérieure » des différentes provinces. Après tout, si l'on se donne la peine de regarder de près certains des traits particuliers de la charte constitutionnelle du Canada, on y trouvera deux dispositions qui sont en contradiction avec la forme fédérale du Dominion. D'abord, tous les pouvoirs « non-réservés » aux provinces individuelles tombent, selon l'article 92, dans la compétence exclusive du Parlement fédéral; puis, en ce qui concerne la revision de la Constitution, les provinces n'ont rien à dire, car c'est le Parlement britannique qui, du moins au point de vue formel, exerce le pouvoir de contrôle final sur les projets de revision formulés par le Parlement canadien. Si l'on veut croire au témoignage de certains publicistes canadiens, ce sont les tribunaux qui sont en quelque sorte les véritables protecteurs des droits provinciaux contre les empiètements du gouvernement central (5).

(5) C'est décidément l'avis de M. W.-R. Lawson, exprimé dans son intéressante étude, *Canada and the Empire* (Edinburgh et Londres, 1911), p. 86 et suiv. Cet auteur ne manque pas à signaler la faiblesse financière des provinces vis-à-vis du gouvernement fédéral.

Il paraît inutile d'insister plus longtemps sur l'expérience canadienne. Le rôle que joue le Sénat fédéral est d'une minime importance. Il manque et de dignité et d'utilité, de telle façon que le vingtième siècle a donné naissance à un fort courant d'opinion en faveur, sinon de son abolition, au moins d'une réforme de son mode de recrutement. Mais ici, la difficulté de trouver une base électorale satisfaisante est l'obstacle qui effraie les partisans de la réforme. On semble craindre qu'un Sénat élu au suffrage populaire puisse porter atteinte à la position dominante de la Chambre des communes. Ainsi, le Sénat canadien reste une institution perpétuant la fiction que les divers Etats-membres d'une fédération exigent une représentation spéciale pour empêcher que les plus grands ne dominent les plus petits.

En résumé, on peut ajouter aux leçons déjà tirées des expériences américaine et suisse la leçon qu'une seconde chambre nommée par le pouvoir exécutif fédéral tend à perdre son caractère représentatif pour prendre des traits dictés par le régime parlementaire dont il fait partie. Ce dernier pourrait même réduire la substance de fédéralisme à bien peu de chose.

II. — L'AUSTRALIE

Parmi tous les Etats fédéraux de notre époque, c'est peut-être la *Commonwealth* d'Australie qui a tenté des innovations constitutionnelles les plus instructives. Etablie il y a à peine un quart de siècle, la fédération australienne est devenue un véritable laboratoire en matière d'organisation politique, sociale et économique. Comment, d'abord, s'est formé ce nouveau monument de l'efficacité du système fédéral pour réaliser sur un continent entier l'unité politique?

C'était, en effet, au moyen de petits pas progressifs, accompagnés à la fois par des échecs et des avances. La pre-

mière tentative de fédération remonte jusqu'en 1883, lorsqu'une convention intercoloniale, réunie à Sydney, rédigea une résolution demandant l'établissement d'un Conseil fédéral qui devrait être convoqué une fois par an pour prendre en considération certaines matières d'intérêt général. Trois ans plus tard, ce Conseil se réunit pour la première fois; mais n'y étaient représentées que cinq colonies sur sept: Victoria, Queensland, Tasmanie, Fidji et Australie occidentale. Ce ne fut qu'en 1888 que l'Australie méridionale y adhéra, tandis que la Nouvelle-Galles du Sud s'abstint définitivement.

Mais, par la force des choses, cet embryon de fédération ne pouvait longtemps satisfaire des besoins communs à l'ensemble des colonies. besoins devenant de plus en plus complexes au fur et à mesure que l'exploitation économique d'Australie s'avancait. Alors, il y eut, en 1891, une nouvelle conférence à laquelle toutes les colonies envoyèrent des délégués. Cette fois on finit, après de longues et dures discussions, par adopter un projet ayant pour but de constituer une *Commonwealth of Australia*. Toutefois, à cause des rivalités locales de part et d'autre, il fallait en rester là jusqu'à la soumission en 1898 d'un projet définitif au vote populaire de chaque colonie. Encore la résistance de la Nouvelle-Galles du Sud retarda-t-elle l'adoption de ce projet. Enfin, sans attendre l'adhésion de l'Australie occidentale, qui resta elle aussi réfractaire pour le moment, cinq colonies ayant accepté le projet en question, on le soumit au Parlement impérial à Londres et une loi du 9 juillet 1900 établit formellement la nouvelle *Commonwealth*. Cet acte reste aujourd'hui la charte fédérale pour les six colonies suivantes: Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, Queensland, Australie méridionale, Australie occidentale et Tasmanie.

Telle est sommairement l'évolution du mouvement qui

a abouti à la fédération australienne. Il importe maintenant de noter quelle a été la solution donnée au problème de la seconde chambre.

Dans la convention qui a formulé le projet devenu plus tard le *Commonwealth Act* de 1900, deux constitutions antérieures servirent de modèles: celle des Etats-Unis et celle du Canada. Quant aux rapports de l'exécutif avec le législatif, c'était naturellement le modèle canadien, combinaison de fédéralisme et de parlementarisme, que l'on crut devoir suivre. Mais, en matière de chambre haute, c'est d'une manière générale vers le système américain que l'on se tourna, non cependant sans y apporter des modifications considérables, comme nous allons le voir.

En Australie, le particularisme local avait été singulièrement marqué. Et dans la Convention de 1897-98 les trois colonies de Queensland, Tasmanie et Australie méridionale ne cessèrent de réclamer une union strictement fédérale au lieu d'un régime de « *majority rule* ». Alors, puisqu'on était évidemment d'accord sur la nécessité de deux chambres, — chose extraordinaire, vu les âpres luttes dans les diverses colonies entre les conseils législatifs et les chambres basses (6), — il fallait donner raison aux colonies voulant le plus haut degré d'indépendance sous la forme d'un Sénat auquel chaque ancienne colonie serait également représentée.

Cela étant admis, quel devrait être le mode de nomination? Presque sans débat, la méthode canadienne de nomination à vie par la Couronne fut écartée. On n'accepta pas non plus l'élection par les législatures provinciales. Sur

(6) V. sur ce point l'argumentation détaillée de M. B.-R. Wise, dans son brillant ouvrage, *The Commonwealth of Australia* (2^e édit., Londres, 1913). Nous traiterons les chambres hautes des divers Etats australiens dans la seconde partie de cette étude.

ce point, sans doute, le mouvement aux Etats-Unis contre un tel système, qui avait fait surgir les vices de corruption et d'intrigue politique, a dû influencer sur les conclusions des Australiens. Dans tous les cas, pour sortir du dilemme, on a fini par adopter la méthode la plus compatible avec le principe démocratique: élection des sénateurs, six par Etat, au suffrage direct et populaire, et dont le mandat serait d'une durée de six ans. En d'autres termes, chaque ancienne colonie devrait former une grande circonscription électorale pour choisir au moyen du scrutin de liste ses six représentants. On n'y fait aucune part au principe de représentation proportionnelle. D'après le texte même du *Commonwealth Act* de 1900 (article 7), « le Parlement pourra faire des lois pour augmenter ou diminuer le nombre des sénateurs pour chaque Etat, mais de façon à maintenir une représentation égale des différents Etats originaires, et de telle sorte qu'un Etat originaire n'ait pas moins de six sénateurs » (7). Il est bien évident qu'on a voulu assurer aux Etats-membres de la fédération cette égalité de représentation à la chambre destinée, comme toujours, à défendre leurs propres intérêts contre des « usurpations » possibles de la part du gouvernement fédéral.

Nous ne pouvons que mentionner ici la solution transactionnelle qui enlève au Sénat australien le droit d'amender les projets de lois financiers votés par la Chambre des représentants, et la méthode ingénieuse adoptée pour résoudre les conflits entre les deux chambres. Quoique chacune de ces deux concessions faites aux partisans de la centralisation ait exercé une influence appréciable sur le développement du fédéralisme australien, leur étude fait plutôt partie de la question plus large dont nous avons l'intention de nous oc-

(7) V. Dareste, *loc. cit.*, t. II, p. 709; aussi l'art. 128, p. 730.

cuper plus loin. On doit cependant faire observer que, vu que la réunion plénière est le moyen final pour régler les conflits entre la Chambre basse et le Sénat, il est significatif que la Constitution de 1900, dans son article 24, exige expressément que le nombre des représentants reste toujours double de celui des sénateurs (8). Les Australiens, semble-t-il, ont dû avoir quelque pressentiment qu'un Sénat populairement élu pourrait être tenté d'empiéter sur la position dominante de la Chambre représentant l'ensemble de la population. En ce qui concerne les attributions financières au moins, ils prévoyaient assez bien, comme nous le verrons plus loin.

Mais pour en revenir au rôle du Sénat australien, en tant qu'organe fédéral, nous avons à constater, et encore plus que dans aucun des cas notés précédemment, combien les rédacteurs de constitutions fédérales peuvent se tromper. Car l'évidence vient appuyer notre raisonnement en ce qui concerne l'expérience australienne. Le Sénat établi par l'acte de 1900, si semblable à celui des Etats-Unis par son mode de recrutement, a complètement renversé les prévisions des Etats particuliers, qui furent responsables de sa composition. Au lieu de plus ou moins représenter les Etats individuellement considérés, il est devenu au premier chef l'élément centralisateur du gouvernement fédéral (9). Les raisons, qui sont au nombre de deux, se dégagent avec une netteté incontestable.

En premier lieu, la méthode par laquelle les sénateurs

(8) *Ibidem*, t. II, p. 711.

(9) Les auteurs suivants soutiennent tous une telle thèse : Bryce, *loc. cit.*, t. II, p. 203 et suiv.; Wise, *loc. cit.*, p. 198 et suiv.; Moore, W.-H., *The Constitution of the Commonwealth of Australia* (2^e édit., Melbourne, 1910), p. 151; et Keith, A.-B., *Responsible Government in the Dominions* (Oxford, 1912), t. II, p. 633 et suiv.

sont élus directement par le peuple des Etats pris dans de grandes circonscriptions électorales a pu permettre à un seul parti politique, le *Labour Party*, d'exercer un contrôle effectif et ininterrompu sur le Sénat. Grâce à une supérieure organisation et à une discipline bien plus puissante que celle des autres partis australiens, le *Labour Party* gagne d'habitude la plupart des sièges sénatoriaux. Un Etat, votant comme circonscription unique et au scrutin de liste, tend forcément à élire l'ensemble des candidats formant la liste du parti victorieux, contrairement à la tendance des petites circonscriptions à donner un résultat plus ou moins équilibré, c'est-à-dire à permettre un certain degré de représentation proportionnelle. Ainsi, il arrive presque toujours, soit que le Sénat est travailliste à une majorité beaucoup plus accentuée que la Chambre des représentants, soit même que les deux assemblées sont contrôlées par des partis opposés (10). Une telle situation a comme conséquence le phénomène extraordinaire d'une chambre haute plus radicale, plus socialiste que la chambre basse. En outre, il s'ensuit, en vertu de l'opposition constante du *Labour Party* aux droits des Etats-membres de la fédération, que le Sénat se montre nettement centralisateur. Il s'intéresse principalement aux projets de nationalisation compris dans le programme du parti travailliste.

En fait, pour régler les controverses fréquentes qui ont eu lieu entre les divers Etats, on a fait appel à une institution tout à fait en dehors de la Constitution fédérale; c'est ce que l'on appelle l'*Inter-State Conference*, qui a pu acquérir une

(10) L'élection de 1913, par exemple, donna une Chambre contrôlée par les libéraux à une majorité d'une seule voix, et un Sénat travailliste à la majorité énorme de 22 (sur un total de 36). C'est la situation usuelle. V. Keith, *War Government of the British Dominions* (Oxford, 1921), p. 208 et suiv.

importance imprévue. Puisque les problèmes principaux, donnant lieu à ces conflits de compétence entre un Etat et le gouvernement fédéral ou entre des Etats eux-mêmes, avaient ordinairement un caractère financier, on n'aurait pu se servir du Sénat, alors même que celui-ci se serait montré disposé à remplir une telle fonction arbitrale. Car, comme nous l'avons déjà fait remarquer, le contrôle effectif sur des projets financiers est enlevé au Sénat par la Constitution de la fédération (11).

Mais il y a une seconde raison d'ordre plus général déterminant pourquoi le Sénat australien n'a pu fonctionner comme véritable institution fédérale. C'est une raison qui se rapporte à sa situation décidément inférieure par rapport à celle de la Chambre des représentants, qui, comme la Chambre basse canadienne, profite de toute la force de la tradition parlementaire. Il manque au Sénat toutes ces attributions spéciales de contrôle exécutif que possède la Chambre haute du Congrès américain. Il ne peut pas non plus faire ni défaire des ministères. Ses attributions, en somme, sont purement législatives, moins, faut-il ajouter, le droit vital d'initiative et d'amendement en matière financière. Cela a pour conséquence naturelle que les hommes de premier ordre se dirigent vers la Chambre plus nombreuse où la capacité et l'énergie nécessaires peuvent gagner le grand-prix d'un portefeuille ministériel.

Pour tout dire, la fonction principale du Sénat fédéral d'Australie a été de voter des résolutions d'ordre académique et de formuler des vœux innocents. D'ailleurs, il n'a d'habitude rien à faire que pendant les dernières semaines de la session, lorsqu'il se hâte de voter la plupart des projets

(11) L'art. 53, Dareste, *loc. cit.*, t. II, p. 720.

que lui a envoyés l'autre chambre (12). Qu'il ne soit pas utile pour renseigner l'opinion publique et pour critiquer la politique du gouvernement, nous ne le prétendons point; mais il nous semble peu douteux, d'après les observations que nous venons de faire, que le rôle du Sénat est loin d'être celui de protecteur des intérêts des Etats composant la *Commonwealth*. Autant qu'il exerce une influence appréciable, c'est plutôt dans le sens centralisateur qu'il dirige ses efforts.

L'expérience australienne renforce donc nos conclusions antérieures tout en y ajoutant une leçon nouvelle. D'abord, il paraît que l'appui d'élection directe et populaire ne suffit pas pour bâtir un sénat fédéral capable de résister au prestige dominant de la chambre basse faisant partie du système parlementaire anglais. Cet élément tend même à l'emporter sur le fédéralisme pur. Un éminent écrivain, que nous avons déjà cité à plusieurs reprises, résume la situation en Australie de la manière suivante: « Une délégation de pouvoirs à des corps législatifs subordonnés par une législature centrale souveraine suffirait pleinement et pour assurer l'efficacité administrative et pour éviter les conflits juridictionnels relatifs aux limites des domaines respectifs des Etats et du gouvernement de la *Commonwealth*... Le Sénat n'a répondu que d'une façon très imparfaite à l'idéal d'une chambre représentant les intérêts des Etats, car les sénateurs travailistes ont méprisé ceux-ci lorsqu'ils n'étaient pas d'accord avec les principes du *Labour Party* » (13). Ce parti, en outre, a inscrit sur son programme électoral non seulement son intention de supprimer complètement le Sénat, mais de remplacer les Etats en tant qu'entités « souveraines », par trente et un « conseils de district » qui exerceraient cer-

(12) Sur ce point, cf. les constatations semblables faites par M. Bryce, *Modern Democracies*, t. II, p. 203 et suiv.

(13) Keith, *War Government of the British Dominions*, chapitre XI.

tains pouvoirs bien définis tout en étant subordonnés à l'autorité suprême du Parlement central (14). Quoiqu'il y ait là une politique de tendance radicale, elle est significative: l'évolution du système fédéral australien, aidée par la souplesse du gouvernement parlementaire, est, elle aussi, dans la direction de l'« unitarisme décentralisé » (15). A cet effet, il faut noter que, pour amender la Constitution fédérale, l'assentiment d'une simple majorité des Etats suffit, pourvu que le projet d'amendement réunisse la majorité absolue des voix des deux Chambres, ainsi que la majorité de l'ensemble des votants au referendum (16).

Finalement, l'exemple de l'Australie nous apprend qu'une seconde chambre fédérale, élue au suffrage universel populaire dans de grandes circonscriptions peut développer un radicalisme tellement accentué qu'au lieu de fonctionner comme « pouvoir modérateur », elle se fait l'instrument de ceux qui veulent fortement accroître les fonctions de l'Etat central. Il n'y a rien dans l'expérience constitutionnelle des grands Etats contemporains qui réfute avec une telle netteté la théorie traditionnelle de la seconde chambre.

(14) En 1914, le *Labour Party* est arrivé au pouvoir, mais l'avènement de la guerre a eu comme résultat la formation d'un gouvernement de « coalition ». V. Keith, *op. cit.*, p. 208 et suiv.

(15) Nous allons voir qu'en 1910 la Constitution de l'Afrique du Sud britannique franchit définitivement la barrière formelle entre le fédéralisme et la décentralisation.

(16) V. l'article 128 de la Constitution australienne, Dareste, *loc. cit.*, t. II, p. 730. M. Moore, *loc. cit.*, p. 623, se tient à accentuer le rôle important que joue la Cour suprême fédérale, en gardant le pacte fédéral contre l'invasion ou du côté de la *Commonwealth*, ou de la part des Etats eux-mêmes.

CHAPITRE III

Les Constitutions fédérales européennes d'après-guerre.

I. — L'ALLEMAGNE

Nous ne pouvons terminer ce résumé de l'évolution du rôle de la seconde chambre dans le système fédéral sans porter notre attention sur deux des constitutions nées à la suite de la débâcle des puissances centrales en 1918. Bien qu'il soit trop tôt pour en juger la valeur au point de vue expérimental, elles contiennent des innovations à la fois si intéressantes et si suggestives que l'on ne doit pas s'en désintéresser. Etudions d'abord la plus importante : la Constitution allemande du 11 août 1919.

L'Allemagne d'avant-guerre était un Etat fédératif, qui avait conservé certains traits de l'ancienne Confédération germanique, tels que le mode de nomination du Bundesrat (Conseil fédéral) et la prédominance d'un seul Etat-membre du Reich, c'est-à-dire la Prusse, dans la direction des affaires impériales. Le Bundesrat, l'institution qui nous intéresse surtout ici, se composait, pour se servir des mots d'Esmein, « non de représentants élus par chaque Etat, mais de *fondés de pouvoirs* nommés par les divers gouvernements de ces Etats » (1). Au sens littéral, on contestait même son caractère d'assemblée représentative en disant qu'il agissait

(1) *Eléments de droit const.*, 7^e édit., t. I, p. 7, note 19.

plutôt comme congrès diplomatique au sein duquel se passaient des négociations entre des envoyés des divers États. Quoi qu'il en soit, la Prusse s'y réservait 17 voix sur 58, de sorte que l'on était loin de suivre la règle de représentation égale des États pratiquée par les États-Unis, la Suisse et l'Australie.

Le Bundesrat, cependant, jouait un rôle primordial tant dans la formation que dans l'exécution de la politique du gouvernement du Reich. Il pouvait, par exemple, statuer « sur les propositions à soumettre au Reichstag et sur les résolutions votées par cette assemblée », ainsi que « sur les règlements d'administration et les instructions générales nécessaires pour l'exécution des lois de l'Empire, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné par l'une de ces lois »; pour déclarer la guerre au nom de l'Empire, son consentement, nominalement du moins, était nécessaire; tandis que la dissolution du Reichstag ne pouvait avoir lieu qu'à la suite d'une décision prise par lui avec l'approbation de l'empereur. Finalement, quatorze voix dissidentes suffisaient pour faire rejeter des projets de modification de la Constitution impériale (2). En un mot, autant qu'il y avait quelque chose de représentatif dans le fonctionnement du gouvernement de l'Empire, il fallait le chercher dans ce Conseil fédéral, l'organe le plus puissant, exception faite de l'empereur et du chancelier eux-mêmes. Il est inutile d'ajouter, bien entendu, que les événements de 1914-19 ont fait éclater le fait que n'était entré dans la Constitution allemande de 1871 que peu de chose en matière de principe démocratique et parlementaire: l'orientation de la politique impériale dépendait en fait de la volonté de l'empereur.

(2) V. les articles 7, 41, et 78 pour les attributions du Bundesrat. Pareste, *loc. cit.*, t. I, p. 178, 179, et 200.

Si de ce système fédéral et arbitraire, on se tourne vers les lignes directrices de la Constitution adoptée à la suite d'une révolution intérieure et d'un désastre extérieur, on constate immédiatement l'établissement par les constituants de Weimar d'un système constitutionnel dans lequel sautent aux yeux des institutions démocratiques des plus avancées. Au point de vue politique, on y trouve le suffrage universel, direct, égalitaire, et sans égard de sexe; la représentation proportionnelle; l'initiative et le referendum; au point de vue économique, toute une hiérarchie de conseils professionnels, depuis l'usine jusqu'à la nation. Avant 1914, les Allemands n'avaient que du mépris pour le parlementarisme; en 1919, ils l'ont adopté sans réserve! Mais que décide la Constitution en ce qui concerne la structure fédérale?

Malgré les espérances générales des Allemands non-prussiens, qui voulaient plus ou moins le démembrement de la Prusse, on semble bien s'être orienté vers un régime plutôt unitaire que fédéral. Il ne reste, en réalité, que quelques traces de cette « Confédération d'Etats allemands », telle qu'elle a existé entre 1871 et 1918. Toutefois, la forme constitutionnelle du nouvel Etat allemand reste fédérale, et à ce titre, il s'agit de préciser la position du nouveau Conseil fédéral: le Reichrat.

Aujourd'hui comme auparavant, cet organe constitue en quelque sorte la liaison constitutionnelle entre le gouvernement du *Reich-république* et ceux des *Pays*, nom donné aux anciens Etats. Les Pays, il est vrai, ne possèdent pas une compétence législative et administrative aussi étendue que celle des Etats d'après la constitution de 1871; mais malgré les progrès considérables qu'a fait l'idée unitaire à Weimar, ils restent toujours des collectivités ayant une législation et une administration à elles propres. Aussi reven-

diquèrent-ils une représentation directe auprès du gouvernement du Reich.

Dans l'Assemblée nationale qui rédigea la Constitution du 11 août 1919, on débattit longtemps la question de savoir si la nouvelle assemblée fédérale ne devrait pas se recruter selon le principe de la représentation proportionnelle au nombre de la population des divers Pays. C'était la thèse fortement soutenue par les partisans d'un régime hautement centralisé. Mais on a fini par faire du Reichsrat une assemblée composée, non pas de représentants politiques des citoyens des Pays, mais de délégués envoyés par leurs gouvernements respectifs. D'un côté, on a dû craindre l'influence exercée par un fort Conseil fédéral, une influence qui pourrait menacer l'autorité législative du Reichstag; de l'autre, on a évidemment voulu créer un organe qui serait basé sur le principe fédéraliste. Pour sortir de ce dilemme, on a essayé de construire une seconde chambre fédéraliste par sa composition, mais n'ayant qu'une participation extrêmement restreinte à l'œuvre législative.

Sur le caractère des attributions du Reichsrat, nous ne saurions mieux faire que de citer textuellement l'appréciation saisissante de M. le professeur Brunet dans son beau livre sur *La Constitution allemande du 11 août 1919*:

« Le Reichsrat en effet diffère profondément, quant à sa compétence, du Bundesrat. Il a complètement perdu le caractère de souveraineté que possédait le Bundesrat, il n'a même plus le droit d'édicter des règlements administratifs, ce droit lui ayant été enlevé pour être donné au gouvernement; il a cessé d'être, à côté du Reichstag, un organe législatif investi de droits égaux à ceux du Reichstag et il n'a plus qu'un droit très restreint de collaboration à l'œuvre législative.

« Telle quelle, cette institution tient compte à la fois de

la tradition historique et de la situation actuelle du Reich, mais elle marque en même temps un progrès dans le sens d'une unité plus forte du Reich et elle doit faciliter dans l'avenir un nouveau développement de l'idée unitaire. » (3).

Si cette interprétation contient la vérité probable quant à l'évolution du rôle du Reichsrat, n'est-ce pas encore un exemple de seconde chambre fédérale agissant comme instrument de centralisation? Précisons plus en détail les fonctions accordées au Reichsrat.

Tout d'abord, il convient de faire observer que la prépondérance de la Prusse ne s'y trouve nullement atteinte. Des cinquante-cinq sièges composant le Reichsrat en 1921, vingt-deux lui appartiennent. L'article 61 de la Constitution déclare spécifiquement qu'au Reichsrat « chaque Pays a une voix au moins. Une voix pour chaque million d'habitants échoit aux Pays plus importants. Un excédent qui atteint au moins le chiffre d'habitants du plus petit Pays est compté pour un million entier. Aucun Pays ne peut être représenté par plus des deux cinquièmes de l'ensemble des voix »; et l'article 62 ajoute que « dans les commissions établies dans son sein par le Reichsrat, aucun Pays n'a plus d'une voix ».

Il est évident que c'est ici une solution portant les marques d'un compromis. Toutefois, les partisans d'un régime hautement fédéraliste semblent avoir été obligés de faire les plus grandes concessions. Le problème du démembrement de la Prusse s'y mêle également. A cet égard, l'article 63 contient la disposition suivante: « Les Pays sont représentés au Reichsrat par les membres de leurs gouvernements. Toutefois, la moitié des voix prussiennes est désignée, d'après

(3) René Brunet, *La Constitution allemande du 11 août 1919* (Paris, 1921), p. 214.

les dispositions d'une loi de Pays, par les administrations provinciales prussiennes. » (4) On peut discerner là au moins une trace du but envisagé par les anti-Prussiens dans l'Assemblée constituante de Weimar. En outre, il faut signaler le statut territorial du Reich consacré par l'article 18 de la nouvelle Constitution. Celui-ci prévoit un regroupement progressif des Pays du Reich afin de diminuer l'hégémonie prussienne et en même temps de fondre les trop petits Etats dynastiques dans des unités socialement et économiquement solides (5).

On peut donc s'attendre à une réorganisation au moins partielle des Pays composant le nouveau Reich. Mais pour le moment, ils doivent continuer à participer à la vie législative du Reich au moyen de leur propre organe, qui est le Reichsrat. A ce titre, quels sont les droits de celui-ci ?

En principe, il n'a plus qu'un droit de revision des projets de lois votés préalablement par le Reichstag. On objectera, peut-être, que le gouvernement est tenu de tâcher de faire approuver ses projets par le Reichsrat avant de les introduire au Reichstag. C'est vrai, et il faut reconnaître qu'à cet égard l'influence du Reichsrat peut se faire sentir en matière d'initiative législative. Mais, si l'on examine de plus près ce prétendu privilège, il se réduit à bien peu de chose. Si le Reichsrat se tient ferme dans son opposition à un projet du gouvernement, celui-ci peut néanmoins introduire le projet, pourvu simplement qu'il y joigne « l'exposé de l'opinion divergente du Reichsrat ». Il est à prévoir, en vertu d'un manque total de la part de celui-ci de moyens

(4) La Prusse a pu obtenir que le vote de cette loi soit retardé. Au moment où nous écrivons (mars 1922), la désignation de toutes les voix prussiennes reste entre les mains du gouvernement central de la Prusse.

(5) On sait qu'un nouveau pays, la Thuringe, a déjà été créé au sein du Reich par la fusion de plusieurs petits Etats anciens.

de sanctionner son point de vue, qu'il ne pourra pas par là exercer une influence très appréciable sur la législation du Reich (6). De plus, le droit accordé au Reichsrat d'introduire lui-même des projets au Reichsrat avec ou non l'approbation du gouvernement a lui aussi peu de chance de devenir en pratique une attribution importante. Sous un régime parlementaire, où la politique législative est d'ordinaire arrêtée par les ministres en collaboration avec les fonctionnaires, il est plus que douteux que le Reichsrat, qui n'a ni l'appui du suffrage populaire ni un personnel expérimenté, puisse obtenir du Reichstag l'attention sérieuse que semble mériter en droit son point de vue; d'autant plus qu'il existe trois autres sources d'initiative législative: les membres individuels du Reichstag, le peuple par voie d'initiative directe, et le Conseil économique en matière sociale et économique. Ce dernier corps, surtout, pourrait empiéter avec succès sur le domaine du Reichsrat, puisqu'il représente directement les éléments professionnels de la communauté allemande.

A la longue, donc, il faut chercher la substance du rôle législatif du Reichsrat dans son droit de protestation contre des actes législatifs émanant de l'assemblée populaire: le Reichstag. Selon l'article 74 de la Constitution du 11 août 1919, le *veto* du Reichsrat « doit être déposé près le gouvernement du Reich dans le délai de deux semaines à partir du vote définitif par le Reichstag, et appuyé de motifs au plus tard dans les deux semaines qui suivent » (7). Si ce droit de *veto* est exercé, le Reichstag est obligé de délibérer de

(6) Si le Reichsrat était un conseil d'experts, comme, par exemple, le Conseil d'Etat français, il n'en aurait sans doute pas été ainsi. On demande constamment en France, à cet effet, que la consultation du Conseil d'Etat soit obligatoire pour tout projet législatif du Gouvernement.

(7) Nous nous servons de la traduction française de M. Brunet, *loc. cit.*, p. 339.

nouveau; et dans le cas où l'accord ne se réalise pas entre les deux assemblées, il y a deux moyens légitimes pour briser l'opposition du Conseil fédéral. Ou le président peut ordonner un referendum, et si la majorité des votants favorise le projet tel qu'il a été voté par le Reichstag, le projet doit être promulgué comme loi définitive (8); ou le Reichstag peut voter de nouveau son projet à la majorité des deux tiers, auquel cas il devient loi à moins que le président n'ordonne un referendum. Il est significatif en outre qu'il ne peut y avoir un referendum populaire sur une décision quelconque prise par la chambre fédérale, si ce n'est en matière de revision constitutionnelle. Là, en cas de désaccord entre les deux assemblées, le Reichsrat a le droit de demander que le conflit soit résolu par le vote populaire dans le délai de deux semaines (9).

Il reste donc entre les mains, soit du président, soit des électeurs primaires, d'accepter ou de repousser la thèse du Reichsrat. Son *veto* n'est nullement définitif; il n'est à la vérité qu'un droit de revision, dont l'exercice effectif risque d'aller toujours en diminuant. Les membres du Reichsrat, n'étant que des délégués nommés par les gouvernements respectifs des Pays, se trouveront vraisemblablement dans une situation peu avantageuse à côté d'un puissant Reichstag d'une part et d'un Conseil économique de l'autre. Les quelques attributions exécutives que possède le Reichsrat, à savoir une participation restreinte au pouvoir réglementaire du gouvernement et le droit d' « être tenu au courant de la conduite des affaires du Reich », ne donnent pas de garanties suffisantes pour que son prestige puisse grandir. Le contraire semble plus près de la vérité qu'apportera l'avenir.

(8) Il faut, en outre, que la majorité des électeurs prenne part au vote.

(9) L'art. 76. Même ici, le vote a eu lieu sur le projet voté au Reichstag.

Voilà donc la nature et les fonctions de l'organe au moyen duquel les divers Pays allemands participent à titre d'unités individuelles à la direction des affaires gouvernementales de ce nouvel « Empire républicain ». Les constitutions écrites, bien entendu, évoluent différemment suivant les mœurs politiques et les traditions propres d'un peuple: elles deviennent ce que les nations les font. Par conséquent, il est trop hasardeux d'oser prédire l'évolution constitutionnelle de l'Allemagne, surtout à cette époque instable et transitoire à travers laquelle elle passe actuellement. Mais, relativement à la question spéciale dont nous nous sommes occupé dans cette analyse, la Constitution du 11 août 1919 possède une certaine valeur incontestable: elle montre tout au moins comment s'accroît la tendance à restreindre le rôle législatif de l'institution que l'on croyait être un « attribut essentiel » du système fédéral. Le Reichsrat allemand, tant par sa composition que par ses attributions constitutionnelles restreintes, laisse beaucoup à douter de l'utilité de son existence. En réalité, il mérite peu le titre de « seconde chambre », et encore moins celui de « protecteur des intérêts locaux ».

II. — L'AUTRICHE

La Constitution autrichienne du 1^{er} octobre 1920 ressemble d'une manière frappante à celle que nous venons d'étudier. Malgré leurs antécédents différents, on constate un rapprochement curieux des systèmes constitutionnels des deux pays. D'un Etat fédératif, l'Allemagne devient un Etat moins fédératif, tandis que la partie de l'ancienne Autriche qui reste intacte abandonne sa forme unitaire d'avant-guerre pour un système de caractère fédéral. Mais les deux constitutions étaient nées à la suite de circonstances analogues à bien des égards, celle de l'Autriche a dû subir l'influence

de l'œuvre de l'Assemblée de Weimar. Aussi contient-elle de nombreux traits déjà commentés à propos du système allemand. A cause de certaines divergences notables, cependant, il convient de noter comment ce nouveau petit Etat fédératif a résolu le problème de la seconde chambre.

A côté du Conseil national, qui s'appelle le *Nationalrat*, et qui est élu au suffrage universel selon le principe de la représentation proportionnelle, on a placé « le Conseil fédéral élu par les Diètes », c'est-à-dire par les législatures des Pays composant le nouvel Etat fédéral autrichien. Nous voyons par là une première différence: au lieu d'envoyer des membres des gouvernements des Pays, comme il est fait pour le Reichsrat allemand, les Pays autrichiens sont représentés au *Bundesrat*, le Conseil fédéral, d'après la volonté expresse de leurs législatures. A cet effet, il y a un rapprochement marqué avec le système suisse, d'autant plus que les membres du Bundesrat autrichien exercent un mandat dont la durée concorde avec celui du mandat de la législature qui les a choisis (10).

D'autre part, toutefois, on n'a pas appliqué le principe traditionnel d'égalité de représentation pour les divers Pays. Non plus, on n'a pas fixé une base arbitraire, comme pour le Sénat canadien. L'article 34 de la Constitution autrichienne pose le principe opposé que « les Pays sont représentés dans le Conseil fédéral proportionnellement au nombre des habitants du Pays », à la condition que le Pays le plus peuplé y envoie douze représentants, et que chacun y ait au moins trois voix. Pour amender ces dispositions, il faut l'assentiment de la majorité des représentants d'au moins quatre

(10) V. l'article 35 de la Constitution du 1^{er} octobre 1920, traduction française, *Revue de droit public*, avril 1921. C'est cette traduction d'ailleurs que nous allons suivre exclusivement.

Pays, abstraction faite de la majorité ordinaire exigée pour toute décision du Bundesrat. Les Pays retiennent donc un contrôle futur sur leur représentation au sein de l'assemblée partageant avec le Nationalrat le pouvoir législatif.

Si, à certains égards, l'Autriche paraît n'avoir pas avancé si loin dans la voie unitaire que son plus puissant voisin, à d'autres elle est allée plus loin. Le domaine législatif et administratif du gouvernement fédéral autrichien, par exemple, est sensiblement moins étendu que celui du Reich allemand; en outre, l'article 13 de la nouvelle Constitution va jusqu'à déclarer que « les affaires qui ne sont pas expressément confiées par la Constitution fédérale à la législation ou à l'exécutif de la Fédération restent dans le domaine d'action indépendant des Pays ». De plus, l'autorité fédérale ne s'étend pas, comme en Allemagne, jusqu'à jouir d'un monopole fiscal. Ce sont là, bien entendu, des marques accentuant la réalité juridique du fédéralisme. Mais, en ce qui concerne le degré auquel le Conseil fédéral participe à l'œuvre législative et administrative de l'Etat autrichien, la Constitution de 1920 montre encore moins de respect pour les idées « orthodoxes » que l'œuvre de Weimar d'une année plus tôt. Le rôle du Bundesrat est à peu près effacé.

En matière législative ordinaire, quoique le Bundesrat autrichien puisse déposer des projets de lois devant le Nationalrat avec ou sans l'approbation du gouvernement, ce dernier, de son côté, n'est pas obligé d'obtenir l'acceptation de ses projets par le Bundesrat avant de les introduire à la Chambre basse (11). D'autre part, si le délai dans lequel

(11) On admet aussi l'initiative populaire pourvu qu'elle soit signée de 200.000 électeurs, ou de la moitié des électeurs dans trois pays : concession platonique aux sensibilités provinciales.

le Bundesrat peut exercer son droit de *veto* temporaire s'étend jusqu'à huit semaines, au lieu de quatre comme il est fixé pour le Reichsrat allemand, il y a comme contre-poids le fait que l'on n'exige pas la majorité des deux tiers au Nationalrat autrichien pour briser l'opposition du Bundesrat. Si celui-ci « renouvelle sa décision législative première en présence d'au moins la moitié de ses membres, cette décision doit être promulguée et publiée ». (12) On voit donc que le président autrichien, qui est élu, du reste, par les deux assemblées législatives en réunion plénière, ne jouit pas de l'option d'ordonner ou non un referendum. C'est le Nationalrat seul, à la majorité absolue de ses voix, qui peut demander un vote populaire sur ses décisions avant qu'elles soient promulguées par le chef de l'Etat. Ce n'est que pour les lois constitutionnelles et les dispositions constitutionnelles contenues dans les lois ordinaires que l'autorité du Conseil fédéral peut se faire sentir: un tiers de ses membres possède au même titre qu'un tiers des membres du Nationalrat le pouvoir de faire soumettre à l'acceptation ou au rejet du peuple toute modification de la Constitution fédérale. D'une manière générale, donc, il est clair que le contrôle du Nationalrat sur toute l'entreprise législative est encore plus resserré que celui du Reichstag allemand.

Dans le domaine financier, on a enlevé complètement au Conseil élu par les Diètes tout droit d'opposer son *veto* suspensif. La Constitution, dans son article 42, indique avec une précision incontestable les exceptions suivantes à l'opposition du Bundesrat: a) aux décisions se rapportant aux règlements du Conseil national; b) à la dissolution du Conseil national; c) à l'adoption du projet de budget fédéral; d) à l'approbation des comptes budgétaires; e) à l'acceptation

(12) V. l'art. 42 de la Constitution.

ou à la conversion d'un emprunt fédéral; f) à des dispositions relatives au patrimoine fédéral. Dans la Constitution de Weimar ne se trouve aucunement une limitation pareille. On se rappelle, au contraire, que le Reichsrat peut exercer son droit de protestation tant en matière financière qu'en matière de législation proprement dite. En Autriche, ce sont les représentants directs du peuple qui contrôlent, eux exclusivement, abstraction faite de la possibilité d'un referendum, tout le domaine fiscal.

Enfin, en troisième lieu, quelles sont les attributions d'ordre exécutif du Bundesrat autrichien? Comme le Reichsrat allemand, il peut interroger les membres du gouvernement fédéral sur la manière dont ils dirigent l'administration et leur demander les éclaircissements nécessaires. Il faut faire observer, cependant, que les ministres sont responsables envers le Nationalrat seul, par qui, d'ailleurs, ils sont élus sur une proposition d'ensemble faite par le Comité supérieur, composé lui-même de membres du Conseil national. En passant, on peut se demander s'il n'y a pas là une déformation du système parlementaire, qui tendra vraisemblablement à porter atteinte à l'autorité du chef de l'Etat vis-à-vis du Parlement. Dans tous les cas, il est difficile de trouver un moyen efficace quelconque par lequel le Bundesrat pourra collaborer avec le Nationalrat dans la direction de la politique générale du gouvernement de Vienne (13).

En effet, plus on étudie la Constitution du 1^{er} octobre 1920, plus on est frappé de l'idée que la seule raison d'être du Conseil fédéral autrichien est simplement de ne pas rompre trop brusquement avec la tradition « sacrée » nécessitant

(13) On doit signaler une attribution du Bundesrat d'intérêt purement secondaire; le droit de désigner la moitié des membres des Cours de Justice administrative et de Justice constitutionnelle.

une seconde chambre au sein de tout système fédéral. On constate encore les mêmes motifs inspirant les rédacteurs de la Constitution autrichienne qui avaient inspiré les constituants de Weimar: il faut une assemblée représentant les Pays, mais il faut également qu'elle ne puisse rien faire qui pourrait entraver l'action « souveraine » du gouvernement fédéral. Pour préserver l'équilibre entre celui-ci et les Etats-membres, en admettant que ce soit possible, vu la tendance vers l'unification de contrôle dans la société d'aujourd'hui, c'est ailleurs qu'aux conseils fédéraux qu'il faut s'adresser.

Si l'on sait observer tous les faits et en tirer la leçon, il nous semble que la portée logique de toute cette expérience constitutionnelle ne peut être méconnue. Il ne nous reste maintenant qu'à tâcher d'en dégager les conclusions générales auxquelles elle nous amène.

CONCLUSION

D'après les leçons apportées par les expériences diverses que nous venons d'analyser, quelle est en réalité la situation de la seconde chambre dans le système fédéral? Nous voulons suggérer deux propositions générales, dont l'une se rapporte au fonctionnement des chambres hautes fédérales vis-à-vis des relations constitutionnelles entre l'Etat fédéral et les Etats-membres, et dont l'autre, développement logique de la première, se rattache à la tendance croissante qui rapproche le fédéralisme du système unitaire décentralisé.

Tout d'abord, au contraire des croyances des fondateurs de régimes fédéraux depuis 1787 jusqu'à nos jours, il nous semble incontestable que la chambre haute formée pour permettre aux Etats tels quels une participation directe dans

les affaires du gouvernement fédéral ne sert pas de gardien spécial des intérêts de ces Etats-membres de la fédération. Le plus souvent, par contre, elle devient, grâce à une pression fatale de circonstances diverses, un élément aussi centralisateur que l'autre chambre. C'est le cas du Sénat américain, l'exemple le plus « pur » de chambre haute fédérale, en vertu de sa prédominance législative et de sa fonction spéciale de contrôleur de la politique exécutive. C'est également vrai, quoique pour une cause différente à certains égards, dans le cas du Sénat australien, qui tend à servir d'instrument législatif pour le parti radical et à fonctionner pour accentuer la tendance générale à fortifier le contrôle législatif et administratif de l'Etat fédéral. En Suisse, si le Conseil des Etats joue dans un moindre degré ce rôle, peu attendu, de force unifiante, c'est parce que la démocratie suisse utilise une institution spéciale pour protéger ses libertés cantonales, c'est-à-dire le referendum populaire; tandis qu'au Canada, la Chambre basse, reposant sur la tradition parlementaire anglaise, a pu atteindre une suprématie de fait tellement prononcée que le Sénat, manquant de l'appui d'une sanction démocratique, se trouve réduit, à la longue, à une situation aussi déconsidérée que celle de la Chambre des lords en Angleterre. En dernier lieu, viennent les nouvelles constitutions allemande et autrichienne, d'après lesquelles les attributions de la chambre représentant les Pays n'ont qu'un caractère consultatif, de telle sorte que l'on a failli renoncer complètement au principe de la dualité des chambres législatives. Il semble donc y avoir deux catégories de seconde chambre fédérale: l'une comprend celle à influence forte, dont le rôle est nettement centralisateur; l'autre se compose de celles à position subordonnée, dont le rôle effectif importe si peu dans l'œuvre législative du gouvernement fédéral qu'on peut l'ignorer lorsqu'il s'agit des relations interfédérales.

En somme, il est difficile de comprendre comment la position de la seconde chambre fédérale se distingue matériellement de celle de la chambre haute unitaire, si ce n'est par le mode particulier de son recrutement. Mais ici encore la différence paraît être plus formelle que réelle. Le principe d'égalité de représentation perd du terrain de plus en plus. Il n'a aujourd'hui qu'un fondement historique; il n'est nourri que par une tradition enracinée dans le droit public moderne. Voilà pourquoi on n'a pas mis en cause la justification d'une institution qui ne repose plus sur rien d'essentiel dans la structure constitutionnelle de l'Etat dit fédéral.

A plus forte raison, s'applique notre seconde constatation à l'idée que nous venons d'exposer. Le fédéralisme de nos jours paraît être en train d'acquérir une nouvelle orientation, dont la portée tend à diminuer considérablement la distinction politique que fait le droit public entre les formes fédérale et unitaire. Il ne manque point de faits pour signaler le rapprochement des deux systèmes.

D'une part, la tendance à bâtir des unités politiques d'une étendue de plus en plus grande va toujours en augmentant. En dehors des exemples étudiés plus haut, on pourrait signaler l'Union de l'Afrique du Sud britannique, établie en 1910, où un fort mouvement fédéraliste a pu aboutir à une unification qui ne laisse guère de traces de fédéralisme au sens littéral du mot. On a donné au Parlement de l'Union sud-africaine une suprématie complète, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Il peut modifier la constitution par voie de législation ordinaire moyennant des majorités spéciales des deux tiers dans les deux chambres; tandis que les anciennes colonies sont réduites à de simples provinces, dont les chambres législatives sont remplacées par des conseils à chambre unique (14). Ces provinces, à qui est réservée une autono-

(14) V. Dareste, *loc. cit.*, t. II, p. 662 et suiv.

mte administrative dans le domaine des affaires d'intérêt local, se rapprochent d'une manière saisissante des circonscriptions locales d'un Etat unitaire comme la France: elles jouissent simplement de la décentralisation.

Cette solution du problème fédéral vient s'accorder avec le mouvement vers une centralisation de contrôle dans les grands Etats comme les Etats-Unis et l'Australie. Devant les transformations apportées par la grande industrie et le grand commerce, les institutions gouvernementales sont obligées elles aussi de se transformer de façon qu'il puisse y avoir un fonctionnement efficace des grands services sociaux qui dépassent les limites arbitraires des Etats-membres. Le chaos actuel, tant en matière de législation qu'en matière d'administration, comporte des inconvénients si graves que l'on commence à chercher la solution dans ce qui peut s'appeler l'unité de contrôle national avec décentralisation de fonctionnement, soit par région, soit par service. Nous reconnaissons que cette évolution est à peine commencée, — car après tout la démocratie agit avec une lenteur formidable, — mais le sens dans lequel elle s'accomplit ne peut laisser de doute.

D'autre part, et c'est par là que nous terminons cette première partie de notre étude, il faut se rendre compte de la situation qui se produit dans certains des grands pays à forme hautement unitaire depuis leur origine. Eux aussi se voient envahis par le mouvement décentralisateur ou fédéraliste. Surtout en Angleterre, le mécanisme législatif du gouvernement central devient si congestionné que l'on s'occupe depuis plusieurs années de ce que les Anglais appellent « le problème de la dévolution fédérale ». Il s'agit ici de conférer à des corps représentatifs régionaux une partie définie du domaine législatif et administratif de l'Etat, tout en laissant au Parlement impérial de Londres un contrôle sur toute

matière d'intérêt général et impérial. D'après une résolution votée par la Chambre des communes, le 4 juin 1919, le gouvernement central a nommé une commission parlementaire pour considérer des moyens de réaliser une telle réforme de « dévolution fédérale ». On n'a qu'à se rapporter au fort significatif rapport de cette commission pour se rendre compte de l'importance de cette question en Angleterre, une question, d'ailleurs, qui fait penser au mouvement régionaliste en France (15). On envisage, dans le rapport que nous venons de citer, un système qui se rapproche beaucoup de la solution adoptée par la Constitution allemande du 11 août 1919: une solution intermédiaire, mi-chemin entre le fédéralisme de type classique et l'unitarisme traditionnel.

Pour tout dire, il convient simplement de procéder à une « re-distribution » des fonctions pour que la lourde machine gouvernementale de l'Etat central puisse faire face aux exigences tant économiques que politiques de la société complexe de nos jours, et en même temps que les aspirations politiques et sociales des localités géographiques puissent être satisfaites convenablement.

Le fédéralisme, donc, ne se pose plus dans les termes d'« un morcellement de souveraineté », mais dans les termes d'un fonctionnement de services sociaux indispensables à la vie de l'Etat contemporain. Il n'y a plus lieu, en somme, d'insister sur une mission spéciale et indispensable pour la seconde chambre de base fédérale. Elle n'a pas rempli une telle mission dans le passé, tandis qu'aujourd'hui la raison d'être d'une telle mission tend à disparaître. L'utilité du rôle de la seconde chambre dépend d'autres considérations.

(15) V. le *Rapport de la Conférence on Devolution*, publié par His Majesty's Stationery Office, Londres, 1920.

DEUXIÈME PARTIE

Le rôle législatif de la seconde chambre dans ses rapports avec le mode de nomination.

INTRODUCTION

Si le raisonnement que nous venons d'exposer est solide, le problème général relatif au rôle que joue ou doit jouer la seconde chambre en tant qu'organe législatif du gouvernement représentatif, s'est simplifié d'une façon considérable. On n'a plus besoin d'invoquer l'argument traditionnel que la seconde chambre est une partie indispensable du système fédéral. Au contraire, on peut considérer la question du mode de sa nomination sans égard à la forme constitutionnelle de l'Etat démocratique; on peut tâcher de dégager quelle est la relation qui semble exister entre le mode de recrutement de la chambre haute et le caractère de son rôle dans l'entreprise ayant pour but la confection de bonnes lois.

L'importance d'une telle question est d'autant plus évidente, qu'il n'y a plus aujourd'hui une opinion prépondérante en faveur d'aucune base particulière pour la composition de la seconde chambre, si ce n'est pour quelque forme d'élection populaire. Comme nous l'avons déjà fait observer à plusieurs reprises, la poussée démocratique

s'étend partout et réclame sa satisfaction dans tout domaine de l'Etat contemporain. Le mouvement tendant à faire de la seconde chambre, au même titre que la première, un miroir de la volonté nationale doit donc avoir une réaction directe sur les attributions respectives des deux chambres. Et puisque la tendance à cet effet semble vouloir réduire le rôle effectif de la seconde chambre au simple droit de révision technique ou tout au plus de *veto* suspensif, il s'agit de déterminer s'il est possible de construire une assemblée *représentative* capable de remplir une telle fonction. Or, celle-ci exige des capacités spéciales, sinon expertes au sens littéral du mot; elle demande avant tout que l'esprit de parti ne domine pas l'atmosphère calme et impartiale qui devrait prévaloir dans les délibérations du corps ayant pour mission de perfectionner l'œuvre de l'assemblée populaire. Comment recruter une telle haute assemblée à mentalité différente de celle de l'autre chambre? Voilà la difficulté primordiale qui s'oppose à la solution du problème qu'entraîne le fonctionnement de la dualité des chambres dans la démocratie de nos jours.

Pour cette raison, il n'est pas inutile de faire appel aux leçons fournies par les expériences constitutionnelles diverses, à l'égard du fonctionnement pratique des chambres hautes. C'est surtout pour noter s'il n'y a pas quelque chose de contradictoire dans les deux tendances parallèles indiquées plus haut, qu'il importe d'entreprendre l'analyse qui va former la matière principale des pages qui restent.

En d'autres termes, notre problème est d'évaluer la part que prend la seconde chambre dans l'œuvre législative des grands Etats d'aujourd'hui qui pratiquent le principe du gouvernement représentatif, et de démontrer, s'il est possible, comment le caractère de ce rôle varie suivant la méthode d'après laquelle, dans chaque cas, la seconde chambre

est nommée. Quant aux attributions qui ne sont pas d'ordre législatif, nous n'aurons rien à dire. A tout prendre, l'utilité d'une assemblée représentative comme organe juridictionnel dépend exclusivement des traits particuliers d'un système constitutionnel et n'entre pas dans le véritable problème de la valeur de la division du corps législatif en deux chambres. De plus, donner à une assemblée politique le pouvoir de juger certaines infractions à la loi par des hommes politiques, c'est en réalité une anomalie qui viole en quelque sorte le principe de l'égalité de tous devant la loi (1). De même, le besoin d'une seconde chambre pour empêcher la « tyrannie » du pouvoir législatif nous paraît un argument un peu suranné à une époque où la puissance du gouvernement en tant qu'organe exécutif va toujours en augmentant. Si le parlementarisme n'est pas déformé dans son application, c'est plutôt l'autorité prépondérante du cabinet qui est à craindre. Il en est certainement ainsi en Angleterre, pays classique du système parlementaire, où il est question de ressusciter au lieu d'entraver l'autorité du corps législatif (2). Du reste, on pourrait, à l'heure actuelle, renverser l'argument que deux chambres sont nécessaires pour protéger contre un « despotisme » du corps législatif; pendant la dernière guerre, par exemple, on admet qu'en Angleterre, c'était la Chambre des lords qui servait de protecteur des libertés individuelles contre les empiétements croissants du gouvernement. Un tel rai-

(1) Nous pensons à cet égard au Sénat américain, qui possède le pouvoir de juger tous les *impeachments*, à la Chambre des lords anglaise, qui exerce les fonctions extrêmement importantes d'une Cour suprême d'appel, et au Sénat français, qui peut être constitué en haute cour de justice pour juger le Président et les ministres, ainsi que pour connaître des attentats contre la sûreté de l'Etat.

(2) Voir, par exemple, le beau livre de Sir Sidney Low, *The Governance of England*, édit. revue, (Londres, 1914), p. 73 et *passim*.

sonnement se réduit donc à peu de chose. Enfin, à plus forte raison, on ne songe plus à défendre l'existence de la chambre haute pour représenter les intérêts d'une classe héréditaire ou propriétaire.

Etant donnée cette orientation générale du problème, on comprend pourquoi nous avons l'intention de nous borner à l'aspect exclusivement législatif du rôle de la seconde chambre. Comme point de départ, nous pensons que la seule thèse défendable et pouvant se justifier à l'époque contemporaine, c'est qu'elle offre un moyen plus ou moins efficace et nécessaire d'interposer une certaine mesure de délai dans les cas où il n'est pas sûr que l'opinion publique éclairée supporte tel ou tel projet de loi voté par la chambre basse, et de faire sans exception une revision critique et détaillée de toute décision législative émanant de l'autre chambre. D'ordre secondaire, on pourrait ajouter la possibilité d'utiliser les commissions de la seconde chambre dans une collaboration intime avec celles de la première chambre pour la décharger d'une partie de son trop lourd programme, surtout au point de vue des enquêtes et des recherches dans le domaine de la législation économique et technique.

Y a-t-il une seconde chambre quelconque qui a pu remplir en pratique ces fonctions? Est-il possible d'en établir une qui puisse les remplir? Si oui, quelles devraient être les conditions de son recrutement? Sinon, quelle est la solution alternative, c'est-à-dire comment réorganiser le travail législatif de façon à réduire au minimum le nombre des lois fautives, inintelligentes ou inapplicables, que les complications de la vie sociale contemporaine tendent de plus en plus à augmenter? Voilà autant de questions qui demandent une réponse.

CHAPITRE PREMIER

L'Election directe.

D'après lord Bryce, l'éminent observateur anglais du fonctionnement de la démocratie moderne, les chambres hautes de nos jours peuvent être classées, au point de vue de leurs attributions, dans trois groupes : le premier comprend celles égales tant en droit qu'en pratique à l'autre chambre; le second, celles ayant des pouvoirs égaux constitutionnellement, mais inférieurs pratiquement à ceux que possède la chambre basse; et le troisième, celles inférieures à l'autre assemblée à ces deux points de vue. Dans la première catégorie, cet auteur croit devoir mettre les Etats-Unis, y compris les Etats particuliers de l'Union, et l'Australie; dans la seconde, la France, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud britannique; dans la troisième, parmi d'autres pays de moindre importance, la Norvège et la Hollande, à qui, bien entendu, il faudrait ajouter maintenant l'Allemagne et l'Autriche d'après-guerre (3). Aussi faudrait-il placer l'Angleterre un peu à part, soit entre la seconde et la troisième catégorie, puisque la Chambre des lords, depuis 1911, se trouve dans une situation certainement plus inférieure que celle du Sénat français, par exemple, mais considérablement moins que celle du *Lagthing* norvégien.

Quoi qu'on pense de l'exactitude d'une telle classification,

(3) V. *Modern Democracies*, t. II, p. 437 et suiv.

il en sort le fait général, que plus populaire est la base de recrutement de la seconde chambre, plus elle se rapproche de l'autre chambre en matière d'influence sur le travail législatif. Ainsi, nous croyons devoir commencer par étudier l'effet de l'élection directe sur le fonctionnement pratique des Chambres hautes américaines et australiennes. Il faut y chercher si en fait deux chambres élues par le suffrage populaire montrent une différence de mentalité et de point de vue suffisante pour rendre utile leur double collaboration, sans que sa validité soit viciée par l'esprit des luttes de parti. Voyons d'abord ce que nous apprend l'expérience américaine à cet effet.

I. — L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE.

1° Quant au Sénat fédéral, on n'est pas gêné pour y répondre (4). De même qu'il occupe une position dominante vis-à-vis de la politique exécutive du président, comme il fut démontré plus haut, de même, le rôle purement législatif du Sénat tend à l'emporter par rapport à celui de la Chambre des représentants. La plupart des actes législatifs importants qui émanent du Congrès de Washington, doivent plutôt au Sénat qu'à la Chambre leur physionomie finale. Les grandes lois nationales en matière commerciale et industrielle portent surtout la marque du Sénat. Pour ne citer que quelques exemples caractéristiques : le *Sherman Anti-Trust Act* de 1890, le *Silver Purchase Repeal Act* de

(4) Jusqu'en 1913, le Sénat, il est vrai, était nommé au suffrage populaire à deux degrés; mais en fait, en vertu du système dit *direct primaries*, dans la majorité des Etats, c'était ordinairement la volonté des électeurs primaires qui déterminait le choix des sénateurs. Ainsi, nous croyons devoir mettre le Sénat américain dans la catégorie d'« élection directe ». Vu la forte organisation des deux partis politiques aux Etats-Unis, l'amendement de 1913 a peu changé le caractère du Sénat.

1893, le *Federal Reserve Banking Act* de 1913, et à peu près tous les grands *Tariff Bills* (lois établissant ou modifiant des droits de douane), sur lesquels, jusqu'à la veille de la guerre de 1914, les campagnes électorales se tournaient le plus souvent aux Etats-Unis.

Grâce au relativement petit nombre de sénateurs, dont chacun est, avec son collègue, en quelque sorte le chef de l'organisation du parti politique auquel il appartient dans une circonscription d'une étendue immense et d'une population de millions d'individus, le Sénat a pu maintenir la règle de discussion libre sans clôture. Là les débats sont longs et détaillés et les rapports des commissions reçoivent ordinairement une considération beaucoup plus compréhensive que ceux des commissions dans la Chambre basse. Sachant bien sa puissance politique, le Sénat n'hésite point à modifier les projets qui lui sont envoyés par la Chambre plus nombreuse, tandis qu'on suit d'habitude une pratique de marchandage entre sénateurs et représentants qui ne fait que grandir l'autorité du Sénat. Les membres de la Chambre basse se pressent d'assiéger les sénateurs de leurs Etats respectifs, afin de pouvoir faire incorporer dans tel ou tel projet de loi les propositions qu'il n'ont pu faire accepter à la Chambre agissant sous la pression constante d'une stricte discipline de parti.

Lorsque vient le moment de régler les différences existant entre les deux assemblées après le double vote d'un projet de loi, le moyen dont on se sert pour aboutir à un accord, la « conférence libre », donne plus habituellement raison au point de vue du Sénat qu'à celui de la Chambre. La session approchant de sa fin, il faut qu'une des deux chambres cède, et c'est surtout la Chambre basse qui est obligée d'accepter en principe la thèse du Sénat. Telle,

au moins, est la tendance signalée par la plupart des publicistes américains (5).

En matière financière, on sait que d'après le système américain d'une séparation rigide des pouvoirs, la Chambre des représentants a elle seule l'initiative de tout bill concernant la levée d'un impôt. Cette disposition, empruntée au droit constitutionnel anglais, n'a jamais gêné le moins du monde la politique financière du Sénat. C'est avant tout dans le domaine budgétaire que sa politique l'emporte. On a très justement fait observer que le Sénat a amendé le *Dingley Tariff Bill* (voté en 1897) non moins de 872 fois, tandis qu'il a complètement transformé le caractère du *Wilson Bill Tariff* de 1893 (6). Quant aux actes d'appropriation des crédits pour les divers départements, le Sénat a l'habitude d'en élever considérablement le montant

Tel est très sommairement le rôle que joue la seconde chambre qu'on reconnaît être la plus puissante du monde. Qu'un système pareil facilite le perfectionnement législatif dont nous parlions tout à l'heure, personne n'ose le prétendre. C'est un régime qui aboutit à des lois peu intelligentes et quelquefois inapplicables. On pourrait citer en passant l'*Immigration Act*, de 1921, duquel ont résulté des situations absurdes, telles que de causer la détention de 1200 immigrants au port de New-York, jusqu'à ce que le secrétaire du Travail soit intervenu contrairement aux dispositions de la loi votée après une double délibération au Congrès (7). Un système de deux chambres également fortes et pouvant toutes les deux invoquer l'appui du suffrage univer-

(5) V. notamment l'ouvrage de M. Samuel McCall, ancien représentant de Massachusetts, *The Business of Congress*, (New-York, 1911), p. 158.

(6) V. Paul-S. Reinsch, *American Legislatures and Legislative Methods*, p. 112.

(7) Cité par le *New Republic* (New-York), le 4 janvier 1922.

sel, risque de produire une sorte de chaos législatif dont la critique en Amérique devient de plus en plus sévère.

Loin d'être un pouvoir pondérateur, le Sénat américain se montre, depuis 1880 environ, aussi radical et impulsif que la chambre basse elle-même. Ecrivant au commencement du présent siècle, M. Henry-Jones Ford, un distingué professeur américain, faisait remarquer : « La réputation conservatrice du Sénat est devenue une tradition fanée, et au lieu de considérer le Sénat comme frein à la Chambre, le peuple américain a pris l'habitude d'attendre de celle-ci une contrainte à l'extravagance et l'impétuosité du Sénat. » (8). Ce sont là des termes assez significatifs.

Pour comble, l'esprit politique domine tellement l'organisme central des Etats-Unis, qu'au cas où les deux chambres sont contrôlées par des partis opposés, la machine législative peut se trouver dans un état de paralysie complète. C'est ce qui est arrivé, par exemple, en 1885-89 et en 1911-13, lorsque la majorité *républicaine* au Sénat s'opposait à la volonté de la majorité *démocrate* à la Chambre, qui venait d'être renouvelée intégralement. Par conséquent, rien d'important ne fut accompli durant toute la première présidence de M. Cleveland. Mais tout le monde sait que dans le domaine des gouvernements modernes, il importe plus d'obtenir même des décisions mal conçues que de ne pouvoir arriver à aucune décision du tout. De plus, il y a l'impossibilité de fixer la responsabilité pour un tel état de choses.

Ainsi, donc, se multiplient les^e inconvénients de deux chambres élues au suffrage direct, mais dont le mandat n'a pas la même durée. C'est un système qui se trouve condamné par lui-même.

(8) *Rise and Growth of American Politics*, (New-York, 1898), p. 274.

2° Dans les Etats particuliers de l'Union, on rencontre un système qui semble fonctionner encore plus mal. Imitant la Constitution fédérale, celles des Etats pourvoient sans exception à l'application complète du principe de la dualité des chambres. Il y a toujours une chambre « haute » élue de règle au suffrage universel, pour un mandat dont la durée dépasse considérablement celle de la chambre basse. Cette chambre haute, qui s'appelle d'ordinaire le Sénat, possède, en matière législative, des attributions identiques à celles de la chambre basse : initiative, délibération et vote des lois. La seule différence à cet égard, c'est que dans 21 Etats, tout projet de loi financier doit prendre naissance dans la chambre basse. Il faut ajouter, bien entendu, que le Sénat est toujours moins nombreux que l'autre Chambre, et que celui-là se renouvelle partiellement dans la majorité des Etats (9).

Nulle part on ne trouvera une application plus « pure » du principe *bi-cameral* ? Nulle part une législation plus défectueuse ou moins scientifique ? Le produit des législatures des Etats est devenu si mauvais que les Américains ont recouru à un remède assez cru, celui de limiter de plus en plus la durée des sessions, dont le temps, d'ailleurs, est gaspillé par des intrigues de parti. Alors, il arrive très souvent par là que les lois nécessaires demandées par les électeurs ne sont pas votées du tout, ou au plus, votées à la hâte, dans les derniers jours de la session. Dans la session de 1911, la législature de l'Etat de Kansas, par exemple, n'avait que 41 jours pour examiner 1700 bills qui y furent introduits. Le mal n'est qu'aggravé par cet autre fait, qu'on limite la fréquence des sessions : dans

(9) Le nombre des sénateurs varie depuis 17 en Delaware jusqu'à 67 en Minnesota; celui des membres de la Chambre basse va de 35 en Arizona et Delaware à 404 en New Hampshire.

40 Etats, celles-ci sont biennales; dans deux, elles ne peuvent avoir lieu que tous les quatre ans (10).

Il n'est donc pas surprenant que l'on ait essayé un remède encore plus énergique, mais qui lui aussi ne semble pas avoir donné de bons résultats. Il consiste, en somme, à diminuer la compétence législative des chambres pour la conférer, au moins en grande partie, soit à ce qui s'appelle en Amérique la *state constitutional convention*, c'est-à-dire à l'assemblée constituante, soit au corps électoral lui-même, par voie de referendum populaire. Les Constitutions des Etats américains se caractérisent surtout par la multitude de détails qu'elles contiennent, de façon à ce que les législatures de beaucoup d'Etats ne puissent toucher à des domaines tels que l'éducation, le contrôle des conditions de travail et la réforme fiscale (11). On a pu aller jusqu'à dire que la convention constitutionnelle est la véritable législature. Mais il n'est pas besoin de signaler les graves difficultés d'une telle rigidité législative, alors que les conditions complexes de la vie sociale exigent des modifications continuelles dans tous ces domaines. De même, le contrôle populaire exercé par l'initiative et le referendum, dont se servaient 19 Etats en 1919, a manqué d'améliorer le caractère technique des lois; l'opinion publique se montre incapable de distinguer entre le bon et le mauvais en matière de législation économique et sociale. Aussi, dans la plupart de ces Etats, est-il nécessaire de dispenser de l'application du referendum toute loi déclarée être « urgente » par la

(10) V. Dealey, *Growth of American State Constitutions*, p. 182 et suiv., pour un excellent exposé des raisons pourquoi les législatures américaines se sont progressivement dégradées.

(11) La Constitution de Louisiane, par exemple, contient 45,000 mots. La plupart des Constitutions adoptées depuis 1895 comprennent au moins une quarantaine de pages.

législature, procédé qui est souvent susceptible de graves abus.

Ce qu'il y a de certain, c'est que ni la limitation des pouvoirs des législateurs ni la participation directe des électeurs à la confection des lois, n'a pu servir de remède effectif. Il ne s'ensuivait qu'un abaissement additionnel du prestige intellectuel et moral des assemblées représentatives. Le système de la dualité des chambres, tel qu'il a été appliqué dans les Etats américains, n'a fourni aucun frein, aucun pouvoir modérateur; au contraire, il a plutôt encouragé l'action hâtive et irréfléchie. C'est au *veto* du gouverneur que l'on a dû recourir pour une sorte de protection « négative » contre le mauvais travail des législateurs inexpérimentés. Les chambres hautes, sanctionnées par le scrutin populaire, n'ont été qu'un second centre de corruption politique et d'*amateurisme* gaspilleur (12).

Ainsi, depuis une quinzaine d'années, il se fait, non seulement chez les écrivains de science politique, mais chez certains hommes d'Etat américains, une propagande qui envisage une réorganisation radicale de la machine législative. Cette réorganisation, faut-il noter au premier plan, comprendrait la suppression complète de la dualité des chambres, tout en lui substituant une assemblée unique, peu nombreuse, élue d'après le principe de représentation proportionnelle, en partie par l'Etat comme circonscription unique, en partie par des districts régionaux. Ce mouvement gagne du terrain surtout dans les Etats de l'Ouest, comme Oregon, Ohio, Oklahoma, Nebraska et Kansas. Dans deux de ces Etats, Oregon et Oklahoma, des projets de revision constitutionnelle ont été soumis au vote populaire en 1914, sans toute-

(12) V. la condamnation du système exposée par Dealey, *loc. cit.*, p. 277 et suiv. Cf. également l'article de D. E. Danner, *Making Government Efficient*, dans *The Forum* (New-York), mars 1914.

fois avoir recueilli l'approbation de la majorité nécessaire à l'adoption. Une année avant, le gouverneur de Kansas alla jusqu'à proposer d'établir une commission d'experts pour remplacer les deux chambres représentatives composant le corps législatif (13). Ce serait, semble-t-il, une adaptation de certains traits du système suisse combinés avec la notion de responsabilité gouvernementale sans l'intervention d'un parlement.

Sans se prononcer sur les mérites ou les défauts d'une telle réforme, on est tenté de croire que les législatures des Etats américains subiront, tôt ou tard, une réorganisation qui pourrait entraîner l'abolition des chambres hautes. Il s'agit d'améliorer la qualité des législateurs d'abord, puis, il sera question d'introduire une collaboration technique dans le travail législatif, tant dans sa préparation que dans sa rédaction finale. Si la seconde chambre subsiste encore, elle sera sans doute réduite à un conseil d'ordre consultatif.

Quoi qu'il en soit, nous croyons avoir assez insisté sur l'expérience américaine pour montrer combien la seconde chambre, recrutée par l'élection directe, est loin de jouer le rôle que nous avons indiqué dans l'introduction de cette seconde partie de notre étude. La leçon américaine est certainement que deux chambres également électives ne sont que des doublures inutiles l'une de l'autre au point de vue de leurs fonctions législatives.

II. — L'EXPÉRIENCE AUSTRALASIENNE

En se tournant vers l'Australasie, pays qui a été et est encore un laboratoire de démocratie plus fructueux, à bien

(13) On pourrait consulter utilement l'exposé détaillé de ce mouvement qui se trouve dans l'ouvrage de M. Charles-A. Beard, *American Government and Politics*, édit. revue (New-York, 1914), p. 541 et suiv.

des égards, que la République américaine, nous nous trouvons en face de chambres hautes dont le rôle législatif a été excessivement variable. Cependant, on y rencontre une tendance générale qui n'est nullement divergente de celle que nous venons d'observer.

1° Tout d'abord, le Sénat de la *Commonwealth* d'Australie, que nous avons déjà étudié au point de vue de son rôle fédéral, fournit une autre leçon également instructive. Recruté au suffrage universel, comme on se le rappelle, il n'est pas seulement de tendance plus radicale et avancée que la Chambre des représentants, mais grâce à son caractère directement représentatif, il a essayé de s'appropriier, malgré l'intention des fondateurs de la Constitution de 1900, un pouvoir de contrôle sur la bourse (*power over the purse*) presque aussi fort que celui de la Chambre basse.

On sait que, tout en donnant au Sénat des attributions égales à celles de la Chambre en matière de législation ordinaire, celui-là, suivant la coutume du parlementarisme anglais, ne doit pas « modifier les propositions de loi imposant des taxes ou affectant des revenus ou des sommes aux services ordinaires annuels du gouvernement »; non plus, il ne peut amender aucune proposition de loi « de façon à augmenter un impôt ou une taxe proposée à la charge du peuple » (14). Tout ce qu'il peut faire, au moins en droit, c'est de suggérer à la Chambre la convenance de tel ou tel amendement budgétaire. En outre, des précisions détaillées contre le *tacking*, c'est-à-dire contre l'introduction de matière étrangère dans un projet financier, ont été incorporées dans la Constitution fédérale d'Australie (15).

Cette règle, qui est d'ailleurs une innovation assez ingé-

(14) L'article 53 de la Constitution australienne.

(15) V. les articles 54 et 55.

nieuse en matière constitutionnelle, ne prétendait, d'après l'idée de la Convention constituante, donner au Sénat qu'un pouvoir extrêmement restreint au point de vue financier. Etant donné le fait que les colons australiens étaient habitués à la suprématie de la Chambre basse, cela est hors de doute. Eh! bien, ces prévisions ont été démenties par les faits.

Se sentant fort parce qu'élu par le peuple et pour un mandat de six ans, le Sénat s'est empressé de retirer tout le possible de son droit de faire des « suggestions ». Il n'a pas osé rejeter définitivement des projets budgétaires, ce qui aurait fait tomber le ministère ou forcé une dissolution. Mais, ainsi qu'en 1902, il persista en répétant ses demandes pour une modification d'un *Customs Tariff Bill* de façon qu'à la suite d'une controverse prolongée, la Chambre a dû céder. Un an plus tard, il osa tenter d'amender un *Sugar Bounty Bill* (acte ayant pour but de subventionner l'industrie du sucre), en violation tant de la lettre que de l'esprit de la Constitution. Cette fois encore, bien qu'à l'amendement formel on substituât une « demande », le Sénat l'emporta (16).

Ces deux exemples, auxquels on pourrait en ajouter d'autres également significatifs (17), démontrent d'une manière décisive la tendance, plus ou moins accentuée, selon le pays et que le système de gouvernement soit parlementaire ou présidentiel, à ce qu'une seconde chambre populairement élue s'empare le plus possible d'un pouvoir de contrôle budgétaire aux dépens de la primauté que l'on aurait cru assurer à la chambre basse. Voici donc la leçon apportée par l'attitude du Sénat fédéral australien: si l'on érige une cham-

(16) Ces exemples sont empruntés de l'ouvrage de M. Moore, cité précédemment, p. 148 et suiv.

(17) Le *Tariff Bill* de 1908 en est un autre.

bre haute sur la base du suffrage universel au même titre que l'autre chambre, il s'ensuit logiquement et forcément que les attributions des deux chambres devraient être égales pour éviter des conflits et des frictions graves dans le fonctionnement du corps législatif.

2° Les Etats particuliers de la *Commonwealth* d'Australie montrent un aspect différent du problème des rapports entre les attributions de la seconde chambre et le mode de sa nomination. Jusqu'à l'heure actuelle, l'expérience de ces six provinces avec la dualité des chambres n'a pas été plus heureuse que celle que nous avons étudiée plus haut relativement aux Etats de l'Union américaine. Le Conseil législatif, nom donné à la chambre haute dans les Etats australiens, a été élu au suffrage direct, mais restreint, en Victoria, en Tasmanie, en Australie occidentale et en Australie méridionale, et nommé à vie par la Couronne en Queensland et dans la Nouvelle-Galles du Sud. Créé afin d'être un corps conservateur pour entraver une démocratie souvent impulsive et radicale, ce Conseil, il faut l'admettre, a certainement bien rempli son rôle. On pourrait citer presque sans fin des cas où le Conseil législatif a pu retarder de longues années l'avènement de réformes politiques et sociales telles que, par exemple, l'extension du suffrage populaire, l'adoption de nouveaux impôts fonciers, l'arbitrage industriel obligatoire, et même la *workmen's compensation*. Ainsi, le *Labour Party* (parti travailliste) a été amené à inscrire dans son programme électoral ou l'abolition des Conseils législatifs des Etats ou leur élection par le suffrage universel.

Quoi qu'il en soit, le fait qui nous intéresse spécialement, c'est que les conflits entre les deux chambres ont été beaucoup plus durs et plus fréquents dans les cas des quatre conseils élus que dans les cas des deux conseils nommés par l'exécutif. Car, il importe de faire observer que

les conseils élus au suffrage direct et censitaire pouvaient tout au moins invoquer le fait qu'ils représentent la fraction de l' « élite », la partie la plus « éclairée » du corps électoral, et par conséquent, la *vraie* opinion publique. Ces chambres hautes n'hésitaient donc pas à mettre en question la validité de la volonté des assemblées élues par tous les citoyens. Précisons par quelques exemples.

En Victoria, d'abord, il y a eu une longue succession de conflits datant de 1865. Tout récemment, une fois en 1909, lorsqu'il a fait échouer un important *Land Tax Bill*, et encore en 1911, lorsqu'il a tellement mutilé un *Wages Board Bill* que la Chambre n'a pas cru pouvoir l'accepter, le Conseil législatif a continué sa résistance, avec un succès inquiétant, vu le développement croissant de la démocratie ouvrière qui menace d'enrayer ce « château fort » de la fortune acquise (18).

En passant à l'Australie méridionale, on rencontre des rapports non moins tendus entre les deux chambres. Là, de même qu'en Victoria, des projets de législation industrielle, reconnus nécessaires depuis des années, ont été retardés à maintes reprises à cause de l'attitude hostile du Conseil législatif (19).

C'est par suite de l'action de sa seconde Chambre que la Tasmanie est de beaucoup le moins avancé de tous les Etats australiens en matière de législation économique. L'adoption d'une loi établissant le principe de la responsabilité des accidents industriels n'a pu se réaliser qu'en 1910, et le contrôle de l'Etat sur les conditions du travail dans les usines ne semble même pas être apprécié (20).

(18) Keith, *Responsible Government in the Dominions*, t. II, p. 599.

(19) *Ibid.*, p. 626.

(20) *Ibid.*, p. 630.

En Australie occidentale, quatrième Etat à conseil électif, celui-ci est peut-être le moins puissant des quatre conseils de ce genre, en partie, sans doute, à cause des très fortes majorités que maintient d'habitude le parti au pouvoir, mais encore davantage en vertu de la base plus restreinte de recrutement du Conseil, dont les électeurs doivent posséder « un *freehold* d'un revenu de 10 livres, ou un *leasehold* d'un revenu de 30 livres, ou appartenir à certaines catégories de capacités » (21). Cependant, en 1912, le Conseil osa rejeter un projet tendant à contrôler la vente des boissons alcooliques bien qu'il eût reçu l'approbation des électeurs dans chaque circonscription administrative; et en 1913, il alla jusqu'à refuser son assentiment à plusieurs projets de taxation et de revision des *Factory Acts* (22).

Ayant noté le rôle que jouent les quatre conseils électifs, portons notre regard sur les deux nommés à vie par la Couronne. Jusqu'à l'arrivée au pouvoir des travaillistes, ceux-ci ne jouissaient que d'une influence très médiocre sur la formation des lois. Manquant de la sanction du suffrage direct, leurs membres, très conservateurs en tendance, se contentaient, sauf quelques rares exceptions, de profiter de leur asile de retraite calme et agréable; c'étaient, en quelque sorte, de petites « Chambres des lords ». Comme le Sénat canadien, ces assemblées restaient sous la menace de « *swamping* », si elles faisaient une résistance trop intrinsèque à la volonté de l'autre chambre. C'est ce qui a failli se passer, en effet, lors de l'avènement du *Labour Party* au pouvoir dans la Nouvelle-Galles du Sud, il y a quelques années. Des concessions considérables seules ont pu sauver le Conseil de l'application de ce rigoureux procédé. Toute-

(21) Daresté, *loc. cit.*, t. II, p. 707.

(22) Keith, *Imperial Unity and the Dominions*, p. 409 et suiv.

fois, on s'attend soit à sa suppression éventuelle, soit à l'adoption du principe électif pour son recrutement (23).

Mais le sort du Conseil législatif de Queensland a déjà été désastreux. Selon un acte voté en 1908, le *Labour* gouvernement de 1917 soumit au corps électoral un projet visant l'abolition du Conseil. Cette fois, le résultat du vote fut en sa faveur. Trois ans après, en 1920, il risqua de repousser deux fois un *Lands Act Amendment Bill*; de cette manifestation de hardiesse, il résulta que le gouverneur général, à la demande instante du ministère, consentit à la nomination d'un nombre suffisant de conseillers travaillistes pour assurer le vote du projet en question. Enfin, dernier acte dans le drame, on vient d'annoncer que la suppression définitive du Conseil a eu lieu en mars 1922; un comité permanent de revision va le remplacer (24).

3° Il y a un dernier exemple de seconde chambre australasienne qu'il faut considérer: c'est celle de la Nouvelle-Zélande, cette île si renommée comme champ d'expérimentation dans le domaine de la législation industrielle. Là encore, on notera la tendance à écarter le principe de nomination exécutive pour une forme d'élection directe pour la composition de la seconde chambre.

Quant à notre problème, l'histoire de la Nouvelle-Zélande peut se diviser en trois périodes: 1° depuis 1856, date de l'établissement du gouvernement responsable, jusqu'en 1891; 2° de 1891 à 1914; et 3° depuis 1914. Pendant la première période, la Nouvelle-Zélande eut un Conseil législatif nommé à vie par le gouverneur général, sur la recommandation du cabinet responsable. C'était, en somme, le même système que celui de la Nouvelle-Galles du Sud et de

(23) V. pour les détails Keith, *War Government of the British Dominions*, p. 233 et suiv.

(24) V. le journal *The Daily Telegraph* (Londres), 13 mars 1922.

Queensland. Il arrivait en fait que le premier ministre nommait toujours ses amis. Ainsi, il n'y avait pas de danger de résistance sérieuse à la volonté de la majorité dans la Chambre des communes. Le Conseil législatif, dans ces conditions, restait aussi docile que le Sénat canadien pendant les longs régimes sans changement de partis. En outre, il n'y avait pas de différences importantes d'opinion pendant au moins les deux dernières décades de cette période; tout le monde, dans la Nouvelle-Zélande, soit du parti conservateur, soit du parti radical, était substantiellement d'accord sur les grandes questions du développement économique de la colonie.

Mais l'année 1890 marqua la naissance d'un parti ouvrier créé pour servir d'instrument de lutte par les *Trade-Unionists*. Aussitôt eut lieu un phénomène politique presque sans précédent. Les chefs du vieux parti libéral non seulement adoptent intégralement le programme politique des Travailleurs, mais le mettent en œuvre. Par là, le mouvement ouvrier fut en quelque sorte absorbé par les libéraux, de telle façon que pendant une vingtaine d'années ceux-ci restaient maîtres de la vie politique de la Nouvelle-Zélande.

Or, ces chefs libéraux-travailleurs, lors de leur arrivée au pouvoir, rencontrèrent une résistance déterminée de la part des membres fortement conservateurs du Conseil législatif. Par conséquent, le gouvernement fit modifier la méthode de leur nomination: au lieu d'être nommés à vie, ils devaient être appelés pour un mandat de sept ans. Il était donc facile pour le gouvernement, après une courte période de transition, d'obtenir une majorité suffisante qui assurerait l'appui du Conseil pour tous les principaux projets de législation. Aussi est-il inutile d'ajouter que les nominations des conseillers dépendaient des besoins de parti. Il y avait peu d'attraction dans un tel corps endormant pour des hommes

d'ambition et d'énergie. Il n'était donc guère plus qu'un comité d'enregistrement, tout en faisant de temps en temps une sorte de revision des actes non controversés que lui envoyait la Chambre. Tel était l'état de choses qui dura jusqu'en 1912 (25).

En cette année-là, il y eut encore un changement de parti, les libéraux étant remplacés par les « réformateurs », anciennement les conservateurs. Les petits propriétaires étaient devenus à la fois plus nombreux et plus conservateurs que les travailleurs salariés. Parmi les premiers actes du nouveau gouvernement se trouva une modification dans la composition du Conseil législatif. Par une loi votée en 1914, à la veille de la guerre, celui-ci devient électif au suffrage universel et selon le principe de la représentation proportionnelle, quatre grandes circonscriptions ayant le droit de choisir quarante conseillers, dont onze seront élus par chacune de deux circonscriptions, et neuf, par chacune des deux autres (26). En matière financière, les pouvoirs du Conseil seront limités au droit de suggérer des amendements; si un projet de loi financier n'est pas voté dans un délai d'un mois par le Conseil, il devient loi officielle. C'est là une extension de l'idée contenue dans la Constitution fédérale d'Australie; en somme, le contrôle du Conseil législatif dans le domaine financier est réduit à un faible droit de protestation semblable à celui de la Chambre des lords anglaise depuis le *Parliament Act* de 1911.

La guerre étant survenue, on a différé l'application de

(25) V. Bryce, *Modern Democracies*, t. II, p. 351 et suiv.

(26) L'élection par des circonscriptions de grande étendue, avec égalité à peu de chose près, fait penser au mode de recruter le Sénat fédéral d'Australie. Cependant, la Nouvelle-Zélande a été un Etat unitaire depuis 1876. Cela tend à confirmer la thèse que nous avons soutenue dans la première partie de cette étude. V. Keith, *Resp. Govt. in Dom.*, t. II, p. 381, et *War Govt. of Brit. Dom.*, p. 233.

la réforme de 1914, de telle sorte que l'on ne peut pas encore la juger. Il est à craindre toutefois, si l'on veut croire à l'expérience d'Australie, que le nouveau Conseil, étant élu directement par le corps électoral, ne soit tenté d'empiéter sur la prédominance de la Chambre des représentants. Comme nous l'avons vu plus haut, il y a un réel danger à ce qu'une seconde chambre tâche de devenir la rivale de la première, sans avoir une autorité égale à celle de l'autre assemblée.

4° Avant de quitter le terrain de l'expérience australasienne, il importe d'examiner dans une section à part une contribution spéciale qui y a été faite relativement au mode constitutionnel de résoudre les conflits entre les deux chambres.

Dans les constitutions américaines et européennes du dix-neuvième siècle, on ne trouve aucunement, sauf quelques exceptions de petits Etats comme la Norvège, des prescriptions constitutionnelles visant la possibilité d'un conflit, né de divergences intransigeantes entre les deux branches du corps législatif. En Angleterre, jusqu'en 1911, et au Canada, jusqu'à l'heure actuelle, le seul moyen, faute de compromis, c'était ce qui s'appelle en anglais le *swamping*, par lequel la Couronne fait des nominations supplémentaires en nombre suffisant pour rétablir l'accord entre les deux chambres. Mais il est évident qu'un tel procédé, toujours d'application difficile, ne saurait s'adapter aux corps législatifs où la chambre haute est élue au suffrage populaire. D'ailleurs, il a été formellement écarté par les dispositions du *Parliament Act* de 1911 en Angleterre.

Sur la solution des conflits dans le sein du Congrès américain, ainsi que du Parlement français depuis 1875, la constitution de l'un et l'autre pays est muette (27). On a donc été

(27) Il faut faire cette petite réserve : la Constitution française de 1875

obligé de recourir à un procédé d'ordre coutumier, c'est-à-dire la « conférence mixte ». Aux Etats-Unis, chaque chambre désigne un certain nombre de ses membres pour siéger dans cette conférence et y délibérer ensemble sur une solution transactionnelle. On rédige un rapport sur le projet qui est l'objet du conflit, et à moins que les deux chambres ne soient contrôlées par des partis opposés, il arrive d'habitude que ce rapport transactionnel est accepté, quoiqu'il faille se rappeler que c'est le Sénat qui exerce l'influence prépondérante sur les termes de la solution finalement adoptée.

En France également, on se sert d'une méthode semblable. La Constitution de 1875 ne contient aucune disposition effective en pratique relative à l'inconvénient causé par des lois retardées pendant des années grâce aux résistances prolongées du Sénat. « S'il s'agit d'un projet de loi dû à l'initiative du gouvernement, déclare M. Duguit, celui-ci peut porter indéfiniment le projet de l'une à l'autre chambre, et insister auprès de chacune pour que, par des concessions réciproques, on arrive à voter un texte identique. » (28) Pour les projets dus à l'initiative parlementaire et votés différemment par les deux assemblées, les règlements prévoient la réunion d'une conférence interparlementaire. Si l'on y arrive à une entente, c'est, contrairement à ce qu'il se passe au Congrès américain, le Sénat qui fait ordinairement les plus grandes concessions. Nous constaterons plus loin, pourtant, que celui-ci peut résister, et résiste en fait, assez souvent avec succès, à la Chambre des députés.

admet la dissolution de la Chambre des députés, avec le consentement du Sénat, pour faire appel au corps électoral en cas d'un conflit prolongé entre les deux assemblées. Mais depuis 1877, on n'a jamais appliqué cette disposition.

(28) *Manuel de droit constitutionnel*, 3^e édit., (Paris, 1918), p. 445.

Abstraction faite des différences de détail, ces deux procédés français et américain restent essentiellement les mêmes. Mais, s'ils ont pu fonctionner passablement bien dans les pays relativement développés au point de vue économique, il n'en était pas ainsi là où des solutions urgentes et décisives s'imposaient. En Australasie, il s'agissait des problèmes soulevés par la construction de chemins de fer, par les grands travaux publics, et par la nécessité de régler sans délai les conditions de travail dans de jeunes démocraties sous des cieux tropicaux. Il fallait, pensait-on, trouver d'autres moyens plus certains pour empêcher des retards trop prolongés par suite des désaccords entre les deux chambres législatives. En outre, la tradition anglaise que la volonté de la chambre basse doit éventuellement prévaloir a toujours dominé l'esprit des fondateurs des constitutions australasiennes.

On peut donc signaler en principe trois différents moyens constitutionnels pour terminer un grave désaccord interparlementaire en Australasie. Abstraction faite du vieux procédé de la création de conseillers additionnels dans la Nouvelle-Galles du Sud, il y a d'abord la dissolution simultanée ou successive des deux chambres que l'on a essayé en Victoria et en Australie méridionale, plus tard dans la *Commonwealth* elle-même; deuxièmement, le referendum populaire pur et simple, qui a été introduit dans la Constitution de Queensland en 1908 et d'après lequel tout projet de loi voté deux fois par la Chambre basse et rejeté par l'autre, est soumis à la décision du corps électoral; troisièmement, la réunion plénière des deux chambres, qui est appliquée par la Constitution de la *Commonwealth* si la dissolution ne donne pas une entente entre les deux chambres, et par l'amendement de 1914 à la Constitution de la Nouvelle-Zélande.

Ordinairement, en cas de dissolution, il y a aussi un délai d'au moins une session. L'opinion publique, espère-t-on, aurait donc le temps d'exercer une pression plus ou moins décisive sur le Parlement dans le sens d'une solution déterminée. Dans la *Commonwealth*, cependant, on n'exige qu'un intervalle de trois mois entre le premier et le second vote du projet par la Chambre des représentants, à la suite duquel « le gouverneur général peut prononcer la dissolution simultanée des deux chambres, mais cette dissolution ne peut être prononcée dans les six derniers mois de la période législative » (29). Si le désaccord continue après le renouvellement du Parlement, les deux chambres doivent se réunir en séance plénière et statuer sur le projet en question. Une majorité absolue étant nécessaire pour une décision définitive, il est évident que la chambre basse a la plus grande probabilité de faire accepter son point de vue.

Il est curieux de noter que dans la Nouvelle-Zélande, au contraire, l'Act de 1914, qui, on se le rappelle, substitue le système électif au système de nomination par l'exécutif quant au mode de recrutement de la Chambre haute, prescrit en premier lieu la réunion plénière, la double dissolution ne pouvant s'appliquer que si celle-là ne donne pas une décision affirmative sur la matière en conflit. Par là, il semble que l'on a voulu éviter, si possible, les graves inconvénients qui accompagnent un appel au corps électoral: frais de campagne électorale, possibilité toujours présente que le résultat du scrutin se déterminera par des considérations étrangères à la question en conflit.

De tous ces procédés ingénieux, l'expérience est, bien entendu, insuffisante pour un jugement certain. Toutefois, il convient de signaler les tentatives faites dans la *Common-*

(29) L'article 57 de la Constitution de 1900. Dareste, *loc. cit.*, t. II, p. 721.

wealth d'Australie pour appliquer la méthode de dissolution. Avant l'année 1914, il y avait trois cas où le cabinet de la *Commonwealth* a demandé au gouverneur général d'ordonner une dissolution: chaque fois, il a refusé, un nouveau ministère s'étant formé, au lieu de procéder à une élection générale. Enfin, en 1914, le Sénat, fortement travailliste, ayant rejeté deux fois un projet tendant à empêcher qu'une préférence ne soit accordée aux membres des Trades-Unions en matière de travaux publics, le gouverneur général a accordé son consentement à une double dissolution. Mais la guerre survenant à ce moment-là, le résultat de l'élection donna au *Labour Party* des majorités prononcées dans chaque chambre du Parlement; par conséquent, le projet qui avait été la cause du conflit fut abandonné. En effet, « il était devenu, écrivait un publiciste éminent en 1916, un axiome de gouvernement responsable en Australie qu'il faudrait épuiser toutes les possibilités pour arriver à une entente au sein du Parlement avant de recourir à la dissolution » (30).

Pour tout dire, il nous semble que dans le système parlementaire inspiré de la conception anglaise, si l'on veut réserver à la chambre haute un *veto* suspensif, le moyen à la fois le plus simple et le plus efficace de briser ses résistances trop prolongées, c'est la réunion des deux chambres en séance plénière. D'une part, la dissolution est évidemment un procédé qui peut entraîner des complications nouvelles, comme l'indique l'expérience de tout pays parlementaire; d'autre part, le referendum pur et simple, sauf pour les lois constitutionnelles, présente non seulement de sérieuses difficultés d'application pratique, mais il tend le plus souvent à nuire tant à l'autorité morale qu'au prestige politique du corps législatif. Il en est certainement ainsi dans les Etats

(30) Keith, *Imperial Unity and the Dominions*, p. 106.

particuliers de l'Union américaine. Du reste, comme nous allons le voir, la Constitution de l'Afrique du Sud, adoptée en 1910, n'envisage que la séance plénière seule comme moyen final de régler des conflits interparlementaires.

Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'aucun de ces procédés spéciaux ne touche directement au problème du rôle que doit jouer la chambre haute dans l'œuvre législative d'aujourd'hui. Ils sont tout simplement des indications intéressantes du mouvement tendant à enlever à la seconde chambre toute prétention d'égalité législative avec la première chambre. A la limitation coutumière de la portée du rôle de la seconde chambre, on paraît vouloir y ajouter une limitation écrite dans les constitutions.

Si nous avons consacré d'assez longs développements à l'expérience australasienne, c'est pour bien dégager la tendance qui est au fond de la question. D'une part, l'influence législative de la seconde chambre en Australasie semble varier proportionnellement au degré auquel son recrutement est démocratique; d'autre part, une désaffection croissante se montre non seulement à l'égard du suffrage censitaire comme base de son recrutement, mais aussi à l'égard du principe de nomination par l'exécutif.

En résumé, nous croyons que les conclusions tirées de l'expérience américaine sont renforcées par ce qui se passe dans les jeunes démocraties d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Ni le principe d'élection directe, ni celui de nomination par l'exécutif n'a pu produire une seconde chambre à la fois compatible avec la poussée démocratique et qualifiée pour exercer un jugement impartial et critique sur la production législative.

CHAPITRE II

L'Election indirecte.

Pour continuer notre examen de la relation existant entre le mode de nomination de la seconde chambre et son rôle législatif, on doit naturellement descendre du domaine d'élection directe à celui d'élection à deux ou trois degrés. Dans cette catégorie intermédiaire, pour ainsi dire, mi-chemin entre les chambres hautes élues au suffrage populaire et direct et celles nommées par le pouvoir exécutif, il convient d'étudier au moins trois exemples divers: en premier lieu, le Sénat français, tel qu'il fonctionne sous la troisième République; en second lieu, le Sénat sud-africain, établi en 1910, et en dernier lieu, le projet formulé par la commission Bryce pour la réorganisation de la Chambre des lords anglaise. Ce sont là trois applications différentes du principe d'élection indirecte pour le recrutement de la seconde chambre. Il s'agit de savoir quel est le caractère des attributions accordées à ces chambres hautes; il faut comparer leur rôle législatif avec celui que remplissent les secondes chambres que nous venons d'étudier.

I. — LE SÉNAT FRANÇAIS

D'après la Constitution française de 1875, le Sénat devait exercer concurremment avec la Chambre des députés le pou-

voir législatif. On ne faisait qu'une distinction entre les deux assemblées au point de vue de leurs attributions législatives: c'est que « les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elles » (1). On voit donc que constitutionnellement le système français est celui de deux chambres à fonctions égales en matière de confection des lois.

Toutefois, à la différence du Sénat des Etats-Unis, le Sénat français ne possède pas une prédominance marquée dans l'œuvre législative. La plupart du temps, c'est lui qui est obligé de céder devant la volonté nettement exprimée de la Chambre des députés. En d'autres termes, la haute assemblée du Parlement français paraît être, en pratique, quelque peu subordonnée à la chambre basse. Quelle en est la cause? En partie, sans doute, c'est que le fonctionnement du système parlementaire tend presque toujours à développer inégalement la position respective des deux chambres; mais dans une certaine mesure c'est aussi que le Sénat ne représente pas le corps électoral au même titre que la Chambre des députés. Précisons un peu la portée de ces deux faits dans leur action réciproque l'un sur l'autre.

On sait que l'Assemblée nationale, convaincue de la nécessité primordiale d'une seconde chambre, a consacré toute une loi constitutionnelle uniquement à son organisation. D'après cette loi, le Sénat devait être composé de 300 membres, dont 75 nommés à vie et 225 élus pour neuf ans, par tiers tous les trois ans, par des collèges départementaux. Ces collèges, qui, faut-il ajouter, élisent depuis la revision constitutionnelle de 1884 (2) la totalité des sénateurs, se composent aujourd'hui des catégories suivantes: 1° des députés

(1) L'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875.

(2) La loi du 9 décembre 1884.

représentant le département; 2° des conseillers généraux; 3° des conseillers d'arrondissement, et 4° des délégués élus par les conseils municipaux en nombre variant en raison du nombre des conseillers municipaux.

Si, comme l'a très justement signalé M. Duguit, le Sénat, pendant la période de 1875 à 1884, représentait en réalité les communes rurales de la France, il est devenu depuis cette dernière date un organe législatif représentant principalement « les centres urbains de moyenne importance » (3). En tout cas, on peut dire que le Sénat est le choix d'un nombre restreint d'hommes politiques et qu'il n'est pas, au même degré que l'est la Chambre basse, une assemblée titulaire de la « souveraineté nationale », pour se servir encore d'une phrase de plus en plus battue en brèche par des publicistes de droit constitutionnel des plus éminents. C'est en somme une sorte de suffrage restreint auquel n'ont droit d'entrée que des élus du peuple français, pris dans des circonscriptions d'ordre divers.

Quoi qu'il en soit, il faut dire que le Sénat représente assez exactement l'opinion moyenne de la France, qui est, avant tout, une nation rurale, de paysans et de petits propriétaires.

Ce système, au point de vue de la qualité personnelle et de la valeur politique des membres du Sénat, a certainement donné de bons résultats. Quoi que puisse être la nature des critiques dirigées contre le Sénat, on est généralement d'accord sur ce point. Il semble y avoir, à vrai dire, une véritable émigration d'anciens députés vers le Sénat. Car, en somme, malgré son infériorité politique vis-à-vis de la Chambre des députés, il retient une très grande mesure de con-

(3) V. Duguit, *Manuel de droit const.*, p. 385 et suiv.; aussi, du même auteur, *L'élection des sénateurs*, dans la *Revue politique et parlementaire*, août 1895.

trôle sur la direction générale du gouvernement. S'il avait pu y avoir une grande polémique entre MM. Duguit et Esmein il y a une dizaine d'années quant au droit du Sénat de renverser un ministère, cette question n'est guère plus discutée aujourd'hui. On admet généralement que la Chambre haute peut faire tomber le cabinet. Elle l'a fait en 1883, en 1890 et en 1896 (4), tandis qu'il devient de plus en plus la pratique de poser la question de confiance au Sénat.

A la différence des pays anglo-saxons qui pratiquent le système parlementaire, la France présente un développement spécial par lequel la soi-disant suprématie de la Chambre basse est modérée en vertu de la situation indépendante de la Chambre haute vis-à-vis du gouvernement. Non seulement le Sénat ne peut-il jamais être dissous, mais son consentement est nécessaire pour que le gouvernement puisse ordonner la dissolution de la Chambre, de sorte qu'en pratique le droit de dissolution est devenu depuis 1877 « lettre morte » de la Constitution française (5). Bref, la possibilité de pouvoir exercer une influence décisive sur la direction gouvernementale a par elle-même agi de façon à attirer au Sénat des hommes énergiques à talents distingués et de le garder de devenir un simple lieu de retraite pour les politiciens trop fatigués pour soutenir la rigueur des luttes électorales comme y sont obligés les membres de la Chambre plus nombreuse.

Il s'ensuit naturellement qu'en matière purement législative, le Sénat peut jouer et joue en fait un rôle important, sinon tout à fait aussi large que celui de la Chambre. C'est, en effet, le caractère de ce rôle législatif qui a soulevé cer-

(4) M. Weinstein, dans sa thèse, *Les conflits des Chambres en Angleterre et en France* (Paris, 1910), cite ces trois cas. On se rappelle aussi qu'en 1913, le cabinet Briand crut devoir se retirer devant le vote hostile du Sénat au sujet de la représentation proportionnelle.

(5) La Chambre n'a jamais été dissoute depuis cette date.

taines critiques pendant ces derniers quinze ans: critiques cependant qui vont heureusement en diminuant. Tout en reconnaissant les grands services du Sénat dans la stabilisation de la République, et tout en admettant le besoin d'un « pouvoir modérateur » dans une démocratie comme celle de la France, où des questions particulièrement passionnantes dominent la vie politique, il y en a qui pensent que le Sénat est disposé de temps en temps à aller trop loin dans ses résistances à la volonté de la Chambre. Prenons quelques exemples de son attitude envers des grandes lois votées en France depuis le commencement du présent siècle.

Au premier plan, vient la question de la réforme électorale — question à l'ordre du jour en France depuis 1903. D'une manière plus précise, il s'agissait d'appliquer le principe de la représentation proportionnelle sur laquelle le corps électoral s'était nettement prononcé dans les élections de 1910. La Chambre élue cette année vota à deux reprises un projet qui visait ce but: la première fois, le 10 juillet 1912, à la majorité décisive de 122 voix; et la seconde, le 18 novembre 1913, dix-sept mois plus tard, à la majorité de 108 voix. Devant chacune de ces fermes expressions de la volonté de la Chambre, qui ne traduisait du reste que la volonté du pays à ce moment-là, le Sénat s'est montré intransigeant: il repoussa d'abord le 18 mars 1913 le principe même de la représentation proportionnelle, et ensuite, le 10 mars 1914, le projet de réforme électorale appliquant ce principe. Ce ne fut qu'après les nouvelles élections de 1914 et la guerre que le Sénat céda partiellement à la pression populaire et accepta une solution transactionnelle entre le système majoritaire et le principe de la représentation proportionnelle: la loi du 12 juillet 1919 (6).

(6) La guerre, il est bien entendu, était responsable d'une bonne partie de ce retard de cinq ans.

Tandis qu'il n'y a pas lieu ici de prétendre juger des mérites de cette importante réforme, il nous paraît hors de doute qu'en opposant si longtemps son point de vue à celui et du pays et de la Chambre, le Sénat a quelque peu dépassé les limites de sa fonction modératrice. Aller à un tel point, c'est plutôt surexciter des esprits dans un régime démocratique qu'en être un instrument de modération.

De plus, en matière de réforme fiscale le Sénat a imposé des délais également excessifs. Sa résistance à la réforme visant l'adoption de l'impôt sur le revenu dura depuis 1909 jusqu'en 1917. Il se montre particulièrement hostile, comme le faisait observer M. Barthélemy, « aux impôts à tendance démocratique, qui, dit-il, pourraient décourager l'épargne, le travail, ou effrayer la richesse acquise » (7).

En dernier lieu, enfin, le Sénat a l'habitude de combattre vigoureusement la plupart des projets de législation sociale. Pendant quatre ans, il opposa son *veto* au projet de loi établissant le repos hebdomadaire en faveur des ouvriers et employés; tandis que le projet de loi sur les retraites des ouvriers et des employés de chemins de fer, voté la première fois par la Chambre en 1897, a dû attendre l'année 1909 pour devenir loi définitive, par suite des refus répétés du Sénat.

Tout cela est d'autant plus grave que dans l'application de la Constitution de 1875, il n'y a aucun moyen, ni de la part des électeurs primaires ni de la part de la Chambre des députés, de briser les résistances du Sénat au bout d'une période déterminée. En un mot, on est en présence d'une seconde chambre à droit de *veto* absolu, sans la possibilité de faire intervenir la sanction du suffrage populaire. En vertu de son long mandat de neuf ans et du mode indirect de son

(7) Barthélemy, *Les Résistances du Sénat*, dans la *Revue de droit public*, 1913, p. 396.

recrutement, il suivait de trop loin, tout au moins avant la guerre de 1914, le mouvement général d'opinion publique envers des réformes sociales et politiques dont le besoin n'était plus contestable. Il semble, en effet, que ce n'est pas toujours dans un sincère désir de perfectionner la qualité des textes législatifs que le Sénat exerce son droit de *veto*; ce sont assez souvent les préjugés conservateurs de la classe sociale dont il se compose, qui déterminent la nature de ses résistances. Sans doute on peut voir là quelque chose de très utile dans le système législatif d'un pays comme la France: une telle attitude empêche fréquemment le vote définitif de projets de lois résultant de la pression des groupes radicaux, qui font partie de la Chambre élue au suffrage universel et direct.

D'un autre côté, cependant, ce pouvoir de *veto* produit cette conséquence que la Chambre est fréquemment tentée d'adopter des projets douteux ou défectueux dans l'espoir que le Sénat arrangera la chose. Ainsi, M. Barthélemy, dans son beau livre, écrit en 1918, sur *Le Problème de la compétence dans la démocratie*, a cru devoir signaler ce fait: « Il ne faut pas, disait-il, que la dualité des chambres, par ailleurs si nécessaire, devienne un prétexte au sabotage du travail législatif. Trop souvent, la Chambre a adopté une mesure de surenchère démocratique, en se disant : « Le Sénat fera barrière. » Trop souvent, elle adopte un texte sans attention, en se disant : « Le Sénat corrigera. » (8). Il arrive par là que le Sénat français peut servir de moyen par lequel la Chambre basse peut se dégager de sa propre responsabilité en matière législative. En somme, toutefois, ce

(8) V. p. 116 de ce livre. Cf. également le point de vue de M. Yves Guyot bien exprimé dans un article intitulé *The relations between the French Senate and the Chamber of Deputies*, dans *Contemporary Review* (Londres), février 1910.

n'est là qu'un des inconvénients résultant de l'application du principe de la dualité des chambres. On ne doit pas blâmer le Sénat autant que la qualité de l'œuvre législative de la chambre basse n'est pas mieux assurée.

Quant aux remèdes suggérés pour que le Sénat n'exerce pas son droit de *veto* d'une manière trop intransigeante, il est significatif qu'en France on envisage non pas de diminuer la portée des attributions législatives du Sénat, mais plutôt de changer la base de son recrutement. C'est la méthode d'élection indirecte qui est attaquée. La proposition de M. Georges Lachapelle, par exemple, déclare que « le Sénat doit être élu, comme la Chambre, par le suffrage universel direct; mais pour accroître son autorité, on peut rendre la durée du mandat de ses membres un peu plus longue que celle du mandat des députés »; il y aurait, bien entendu, renouvellement partiel (9). Un autre projet d'origine récente, partant du souci d'assurer au Sénat un personnel « loyal, impartial et spécial », vise un système de triple élection des sénateurs, dont 100 seraient choisis par un Sénat pour le suivant, 100 désignés par la Chambre parmi ses propres membres, et 100 cooptés par ces 200 sénateurs, moitié parmi les anciens députés et sénateurs, moitié parmi les illustrations du pays n'ayant pas encore fait partie de ces assemblées (10).

Enfin, vient la suggestion de beaucoup la plus originale : faire du Sénat un corps représentant les intérêts professionnels de la nation. C'est la solution exposée si savamment par M. Duguit dans son article intitulé : *La représentation syndicale au Parlement* (11). Etant en quelque sorte une nouvelle contribution au problème de la se-

(9) V. son livre, *L'œuvre de demain* (Paris, 1917), p. 233.

(10) V. Henri Mazel, *La nouvelle cité de France* (Paris, 1917), p. 237.

(11) Dans la *Revue politique et parlementaire*, juillet 1911.

conde chambre, cette thèse mérite une considération spéciale que nous allons lui consacrer dans le dernier chapitre de notre étude.

Ce qu'il y a de commun à tous ces projets de réforme, dont nous n'avons cité que quelques exemples, c'est qu'on reconnaît le mauvais fonctionnement du système d'élection des sénateurs par des corps administratifs locaux. Outre l'attitude d'obstruction qu'il semble donner au Sénat, ce système a pour effet secondaire d'introduire dans les assemblées départementales et municipales trop d'esprit de lutte de parti pour la bonne gestion des affaires locales. Comme aux Etats-Unis, où l'on a dû supprimer le système d'élection des sénateurs fédéraux par les législatures des Etats particuliers, il semble qu'en France l'élection des membres du Sénat national par des collèges départementaux soit destinée à subir des modifications considérables un jour ou l'autre. « Pour rendre au Sénat son lustre et son autorité, pour en défendre l'accès aux incapables et aux ignorants, conviendra-t-il de rechercher un moyen judicieux d'assurer la qualité des sénateurs et la sincérité des collèges sénatoriaux » (12). Tel est encore le problème de toute seconde chambre démocratique. Le Sénat français n'y fait pas d'exception; en fait, il semble bien qu'il fonctionne mieux qu'aucune des chambres hautes étudiées jusqu'à présent. Mais, où faut-il aller pour trouver ce « moyen judicieux » dont parle l'auteur éminent que nous venons de citer? Voilà la grosse difficulté.

Si l'on adopte un système de recrutement qui donnera au Sénat français la sanction du scrutin universel et direct, il est assez probable, étant données les leçons américaines et

(12) C'est là l'appréciation de M. Henry Leyret, dans *Le Gouvernement et le Parlement* (Paris, 1918), p. 146.

australasiennes relatives à des chambres hautes directement élues, que le Sénat serait tenté de menacer de plus en plus la position constitutionnelle de la Chambre des députés, tout en acquérant une mentalité politique pareille à celle de la Chambre. L'efficacité et même l'utilité du rôle législatif du Sénat seraient encore moins satisfaisantes: la possibilité d'une atmosphère impartiale pour l'examen critique des projets de lois votés à la Chambre basse s'éloignerait encore davantage. Il est vraisemblable que les résistances purement politiques du Sénat seraient accentuées, jusqu'à s'étendre au domaine financier, où le Sénat actuel est dans une situation sensiblement inférieure vis-à-vis de celle de la Chambre basse (13).

Si, d'autre part, on retient le principe d'élection au suffrage à deux ou trois degrés, tout en changeant la modalité de son application, il nous paraît douteux que le caractère du rôle du Sénat en matière de formation des lois soit sensiblement différent de ce qu'il est actuellement. Surtout, il risquerait de perdre beaucoup de son efficacité si l'on faisait élire le Sénat par les membres de la Chambre des députés.

Pour tout dire, il nous semble qu'étant donnée la nécessité de quelque « pouvoir modérateur » dans le système parlementaire français, tel qu'il est actuellement constitué, on cherchera en vain un moyen d'améliorer la qualité du travail législatif du Sénat qui sera conciliable avec le principe d'élection au suffrage universel ou direct ou indirect. La dualité des chambres comporte dans son application des inconvénients inévitables. Pour pouvoir les écarter, il s'agit avant tout de limiter, tout au moins en matière législative, la portée de cette application. Mais ceci implique une con-

(13) Au point de vue théorique, il y a des thèses différentes en présence quant au droit du Sénat français en matière financière. En pratique, le Sénat exerce sans hésitation le pouvoir d'amendement.

tradition directe avec la poussée démocratique, qui veut envahir tout le domaine de l'Etat contemporain. A notre avis, il faudrait en quelque sorte refaçonner la théorie de la dualité des chambres pour qu'elle puisse s'adapter aux besoins de la législation de plus en plus technique qui s'impose dans les grands Etats contemporains. Nous reviendrons à ce point plus loin, d'ailleurs, dans nos conclusions générales. Avant d'y arriver, cependant, il convient d'étudier deux autres exemples de l'application du système d'élection indirecte au recrutement de la seconde chambre.

II. — LE SÉNAT SUD-AFRICAÏN.

Le premier de ces deux exemples est celui du Sénat de l'Afrique du Sud britannique. Nous avons déjà commenté dans la première partie de notre étude la Constitution sud-africaine en ce qu'elle présente une solution véritablement unitaire du problème de la fédération d'unités politiques anciennement indépendantes. De même, au point de vue de la solution qu'elle apporte à la question de la seconde chambre, cette Constitution est notable.

Dans la convention constitutionnelle qui se réunit à Cape-Town en 1908, on se trouvait en face du problème toujours ardu pour des constituants: Comment organiser la seconde chambre? Il y avait, faut-il faire remarquer en passant, un groupe considérable d'hommes qui s'opposait au principe même de la dualité des chambres. Mais la force de la tradition s'en était trop enracinée; on a dû admettre dans la rédaction définitive de la Constitution au moins une application provisoire du système des deux chambres législatives (14).

(14) V. l'article par M. A.-L. Smith, *A nation in the Making*, dans le *Yale Review* (New Haven, Etats-Unis), février 1911.

On voulait profiter, bien entendu, de toutes les leçons enseignées par l'histoire longue et diverse des chambres hautes. D'une part, on craignait une seconde chambre trop forte qui aurait la tendance d'empiéter sur la suprématie de la chambre basse, chose qui inquiète continuellement les hommes d'Etat de race anglaise. D'autre part, on sentait le besoin d'une assemblée aussi libre que possible de considérations de parti, qui serait capable de remplir la tâche difficile de perfectionner la technique sans trop modifier le principe de la production législative émanant de la chambre basse. Les rédacteurs de la Constitution de l'Union sud-africaine se rendaient compte de ce que la chambre haute du Cap de Bonne-Espérance avait été impopulaire à cause de son trop grand pouvoir, tandis que les Conseils législatifs du Natal et du Transvaal, tous les deux extrêmement faibles, n'avaient servi à rien d'utile. En cherchant un moyen terme, on a dû appliquer une solution transactionnelle: celle qui donnerait une certaine sanction démocratique à la composition de la seconde chambre sans lui conférer une mentalité pareille à celle de la chambre basse.

Il fut donc décidé que le Sénat de la nouvelle Union, qui n'était établi du reste que d'une manière provisoire pendant une période de dix ans, serait constitué de quarante membres, dont huit seraient nommés par le gouverneur général en conseil, c'est-à-dire par le gouvernement central de l'Union, et dont trente-deux seraient élus, après l'expiration des dix ans, à moins de disposition contraire, de la manière suivante: huit « dans chaque province par les membres du conseil provincial, réunis aux membres de la députation de la province à la Chambre des députés » (13). Quant à la durée du mandat des sénateurs, on s'arrêta à mi-chemin entre les systèmes canadien et australien: à dix ans.

(13) V. Dareste, *loc. cit.*, t. II, p. 667.

Il n'est pas difficile de reconnaître aussitôt l'analogie entre cette méthode de nomination pour la chambre haute et celle pratiquée en France depuis 1884. Les divergences importantes ne sont qu'au nombre de deux: d'abord, le fait que le Sénat sud-africain se renouvelle intégralement, et ensuite le fait qu'il représente des unités plutôt provinciales qu'urbaines de moyenne importance. En raison du pouvoir donné à l'exécutif de nommer un cinquième des membres du Sénat sud-africain, il y a une ressemblance encore plus frappante avec le mode de nommer le Sénat français de 1875 à 1884. En passant, il est intéressant de constater qu'un éminent publiciste sud-africain, écrivant en 1919, allait jusqu'à proposer que le système français soit adopté intégralement, tout en divisant chaque province en dix circonscriptions sénatoriales et y ajoutant des délégués des municipalités aux collèges électoraux (16).

Quoi qu'il en soit, lorsqu'on passe aux attributions législatives conférées au Sénat de l'Afrique du Sud, on rencontre une différence considérable entre les deux systèmes dont nous sommes en train de faire la comparaison. Les pouvoirs du Sénat français ont une étendue plus large que ceux du Sénat sud-africain. Tout en laissant à celui-ci le droit intact d'initiative et de vote en matière de législation ordinaire, on paraît vouloir, en réalité, limiter son rôle à l'exercice d'un *veto* suspensif: un *veto* qui ne peut se faire valoir que pendant un délai maximum de deux ans. En effet, après deux refus du Sénat, faits dans deux sessions différentes, de voter tel ou tel projet de loi émanant de la Chambre basse, « le gouverneur général peut, pendant cette seconde session, convoquer une réunion plénière (*joint sitting*)

(16) V. M. Manfred Nathan, *The South African Commonwealth* (Johannesburg et Cape-Town, 1919), p. 353. *

des deux chambres. Les deux chambres réunies délibèrent et statuent sur le bill et ses amendements, à la majorité absolue du nombre total de leurs membres présents, auquel cas le bill est réputé l'œuvre des deux chambres du Parlement. Toutefois, s'il s'agit d'un bill affectant des revenus ou sommes à un service public, au cas où le Sénat rejette ce bill, la réunion plénière doit être convoquée pendant la session où ce rejet a lieu » (17).

C'est là une solution qui est plus avancée d'au moins un degré que la solution adoptée dans la *Commonwealth* d'Australie pour régler les divergences qui peuvent se produire entre les deux assemblées législatives. On se rappelle que la Constitution australienne prévoit une double dissolution avant qu'une réunion plénière puisse être convoquée. Ici, par contre, cette condition est définitivement écartée. Après un délai d'une session, la Chambre basse a le moyen sûr de faire prévaloir très aisément sa volonté, parce qu'elle aurait dans la séance plénière 121 voix contre les 40 voix du Sénat. En outre, le pouvoir du Sénat dans le domaine financier est réduit à bien peu de chose. L'article 60 de la Constitution de l'Union lui enlève tout droit de modifier des projets affectant des revenus ou imposant des taxes. Comme la Chambre des lords depuis 1911, le Sénat sud-africain ne peut donc exercer aucune influence effective sur la politique financière du gouvernement, ce qui revient à dire qu'il devra se contenter d'une situation nettement inférieure à celle de la chambre basse dans le fonctionnement du régime parlementaire.

En somme, on ne saurait méconnaître le peu de respect qu'avaient les fondateurs de l'Union sud-africaine pour le

(17) L'art. 63 de la Constitution sud-africaine, Dareste, *loc. cit.*, t. II, p. 672.

principe de la dualité des chambres. Ils ont failli appliquer le plan norvégien, par lequel la première chambre élit la seconde parmi ses propres membres, la seconde chambre ainsi composée ne pouvant qu'interposer deux protestations immédiates avant qu'ait lieu une séance plénière pour statuer définitivement à la majorité des deux tiers sur la matière en question (18). Quoiqu'on ne soit pas allé jusque-là dans les délibérations de Cape-Town, il est de toute évidence que le Sénat de l'Afrique du Sud est loin d'être sur un pied d'égalité avec l'autre chambre. Et cela concorde avec l'évolution générale vers une diminution constante des attributions de la seconde chambre partout où est pratiqué le parlementarisme du modèle anglais.

Depuis son établissement en 1910, le Sénat sud-africain ne paraît pas avoir joué un rôle important dans le travail législatif de l'Union. Les premières élections lui avaient donné une composition assez médiocre: la plupart de ses membres, en d'autres termes, étaient des hommes inexpérimentés dans la vie politique, tels que des agriculteurs et des hommes d'affaires en retraite (19). Un Sénat de ce caractère n'a pas osé affirmer sa volonté contre celle de la Chambre représentant directement la population totale de l'Union. Malgré le pouvoir conféré au Sénat de faire retarder une mesure législative d'une session à la suivante, il ne s'est pas montré disposé à utiliser un tel droit de *veto* suspensif. De plus, en raison du fait que la représentation des différents partis au Sénat correspondait assez bien à celle de la Chambre, il n'y avait aucune occasion pour que des divergences d'ordre purement politique se produisent entre les deux chambres du Parlement sud-africain (20); de telle sorte que

(18) L'art. 76 de la Constitution norvégienne. Dareste, *loc. cit.*, t. II, p. 138.

(19) V. Nathan, *loc. cit.*, p. 353 et suiv.

(20) D'après l'élection de février 1921, la répartition des sièges parmi les

le rôle du Sénat ne semble pas avoir été de nature à évoquer ni enthousiasme ni hostilité.

En 1920, lorsque le moment est venu de discuter la question de savoir quelle serait la composition du Sénat dans l'avenir, il fut décidé qu'il vaudrait mieux le laisser sans retouches. Comme corps de revision législative, pensait-on, le Sénat pourrait encore remplir passablement bien une fonction de grande importance. Modifier le mode de recruter le Sénat, ce serait peut-être détruire entièrement ce qu'il y avait d'utile dans son rôle actuel. Enfin, il existait un certain doute quant à l'interprétation des dispositions constitutionnelles en matière de modification de la composition de la chambre haute.

Jusqu'à présent, donc, l'expérience sud-africaine nous apprend que donner à la seconde chambre une sanction démocratique par voie d'élection indirecte, cela n'est pas nécessairement lui donner une position illogique. Cela ne veut pas dire, en d'autres termes, qu'une telle seconde chambre soit disposée à empiéter sur les droits constitutionnels de l'autre chambre. Surtout, s'il s'agit du régime parlementaire, une seconde chambre sans aucune attribution de contrôle sur la politique générale du pouvoir exécutif, se trouve dans une situation tellement inférieure que les hommes de talent et d'énergie préfèrent appartenir à la chambre basse. Ainsi, la chambre haute reste quelque peu effacée.

D'autre part, la solution appliquée par la Constitution de l'Afrique du Sud, celle d'une seconde chambre à rôle restreint, met en question la possibilité de recruter par voie d'élection un personnel qualifié pour remplir la tâche de plus en plus difficile de corriger les fautes techniques qui se

trois principaux partis était : Chambre, *South African Party* 79, *Nationalists* 45, *Labour* 9; Sénat, 17, 13 et 2 respectivement. V. le *Statesman's Year Book*, Londres, édit. de 1921.

rencontrent toujours dans l'œuvre législative d'une assemblée représentative, telle qu'elle est organisée dans les grandes démocraties politiques d'aujourd'hui. Les problèmes à résoudre dans un pays relativement peu développé comme l'Afrique du Sud sont d'une simplicité frappante en comparaison avec ceux dont s'occupent les Parlements français et britannique et le Congrès américain. Il est à se demander s'il ne faudrait pas plus d'expérience et moins de politique dans la réorganisation législative qui va bientôt s'imposer dans ces pays à vie sociale complexe.

Si l'on répond affirmativement à cette interrogation, on se trouve encore une fois en face des limitations constitutionnelles de la seconde chambre qui nous font croire que son utilité future, tout au moins en matière législative, est fort douteuse.

III. — LA RÉORGANISATION DE LA CHAMBRE DES LORDS.

Pour terminer notre analyse du système d'élection indirecte dans ses rapports avec le rôle de la seconde chambre, il convient de revenir à la mère-patrie du principe de la dualité des chambres et d'examiner le problème qui s'impose en Angleterre depuis une quinzaine d'années: comment réorganiser la Chambre des lords sur une base acceptable pour les éléments démocratiques du pays?

Dans l'introduction de cette étude, nous avons pu esquisser le développement de la crise constitutionnelle dont la première phase s'est terminée avec le *Parliament Act* de 1911. Nous n'avons pas l'intention d'amplifier ce résumé: il suffit à préparer le terrain pour ce qui va former le sujet de notre présent examen.

On se rappelle, en un mot, que nous avons fait remarquer qu'en 1917, après une attente de six ans, le gouver-

nement *coalitioniste* de M. Lloyd George a nommé une commission spéciale, dont le président était l'éminent publiciste et homme d'Etat, lord Bryce, pour étudier à fond la question de la réforme de la seconde chambre anglaise et en faire un rapport public. C'est le projet contenu dans le rapport de cette commission qui vient pour ainsi dire compléter notre longue considération de systèmes de recruter la seconde chambre sur une base politique. Voyons comment et pourquoi la commission Bryce n'a pu arriver à une solution conforme aux conditions particulières présentées par la démocratie anglaise du vingtième siècle.

Composée d'hommes de tendances diverses, dont beaucoup étaient sans idées fixes relatives au problème général de la seconde chambre, la conférence de 1918 n'a pu rédiger un rapport définitif que par un véritable procédé d'épuisement. Non seulement le problème en Angleterre était extrêmement compliqué par le fait que la question de la pairie anglaise était plutôt sociale que politique; mais encore la situation présentait des aspects spéciaux en ce qu'il fallait trouver un système qui donnerait une seconde chambre qui aurait et l'autorité morale et la capacité personnelle de remplir les fonctions établies par le *Parliament Act* de 1911, sans en même temps devenir une rivale dangereuse de la suprématie politique de la Chambre des communes. Avant tout, on ne voulait plus de ces résistances intransigeantes comme celles qu'avait opposées la Chambre des lords aux questions soulevées par le budget de 1909. Il n'était pas question de restaurer le *veto* absolu au profit de la nouvelle seconde chambre, quelle que fût sa composition; il s'agissait de déterminer la base de cette composition. Dans ces conditions, la commission s'appliqua à la tâche formidable que formait ce problème.

En premier lieu, on écarta vite la méthode de nomination

par l'exécutif. Cette méthode peut se concevoir de deux manières différentes: 1° nomination sans restriction ni capacité spéciale, et 2° nomination limitée à certaines catégories particulières de façon à assurer à la chambre haute une « compétence mûrie » et une sagesse expérimentée.

La première se trouve condamnée par elle-même. C'est, en effet, le système canadien. C'est une méthode qui n'offre aucune garantie contre le danger que le ministère ne nomme ses amis en raison de compensation pour des services de parti. Une chambre haute ainsi recrutée ne possède ni autorité ni utilité. Elle ne devient en pratique qu'une source de friction dans la machine législative.

Quant à la seconde modalité du principe de nomination exécutive, l'expérience la condamne d'une manière presque aussi convaincante. C'est en Italie où l'on en rencontre l'application la plus complète. Là, la Couronne nomme à vie, en nombre illimité, des sénateurs choisis parmi des catégories spéciales d'ordre politique, diplomatique, judiciaire, militaire, administratif et académique (21). Voilà certainement une tentative sincère de construire le sénat « idéal » tel que l'avait proposé John Stuart Mill il y a un demi-siècle, un sénat réunissant des personnages distingués qui auraient rempli de hautes fonctions dans la vie publique de la nation, afin d'y assurer, selon Mill, une atmosphère calme et circonspecte, un fond d'expérience et une absence de lutte politique. Seulement, ici encore, la pratique trompe la théorie. Le Sénat italien n'a été au fond qu'un instrument politique entre les mains du pouvoir exécutif. En raison du droit de faire des nominations supplémentaires quand bon lui semble, la situation constitution-

(21) V. l'art. 33 de la Constitution italienne du 4 mars 1848. Dareste, *loc. cit.*, t. I, p. 678.

nelle du Sénat se trouve bien compromise (22). En outre, même si une chambre haute d'une telle composition, grâce à une limitation constitutionnelle du nombre de ses membres et de la durée de leur mandat, réussissait à garder une relative indépendance vis-à-vis du gouvernement exécutif, il resterait la difficulté non moins considérable de trouver un critérium convenable pour établir des catégories dans lesquelles seraient choisis les membres. Nommer des anciens ministres et administrateurs et diplomates, cela n'offrirait pas une garantie de capacités suffisantes pour la tâche spéciale de revision législative. Il est donc facile de comprendre pourquoi la commission Bryce ne voulait pas adopter le principe de nomination exécutive pour la seconde chambre « réformée » qui devait remplacer l'ancienne chambre héréditaire.

En troisième lieu, se présenta la méthode d'élection directe. Certains membres de la conférence se sont servis du raisonnement qui nous est maintenant très familier : qu'une seconde chambre ainsi élue serait responsable directement devant le peuple et refléterait l'opinion prédominante de l'ensemble du pays. Mais la plupart d'entre eux étant de tendance conservatrice et traditionaliste, ils ne voulaient point d'une chambre haute qui pourrait être disposée à devenir la rivale de la Chambre des communes. On invoqua l'expérience australienne qui, disait-on, n'était nullement favorable à l'institution d'une seconde chambre directement sortie du suffrage universel et direct. De plus, on cita la prédominance du Sénat américain, ce qui ne saurait jamais s'adapter aux institutions traditionnelles du système

(22) La couronne italienne a eu recours à ce procédé en 1883, en 1890 et en 1892; de 41 à 75 membres furent ajoutés au Sénat dans chaque cas. Mariott, J.-A.-R., *Second Chambers* (Oxford, 1910), p. 225.

parlementaire d'Angleterre. Là, plus qu'ailleurs, la forte discipline de parti ferait du Sénat un organe de lutte politique. Enfin, si l'on adoptait un système d'élection directe au suffrage restreint, c'est-à-dire au suffrage censitaire, comme dans certains des Etats australiens, on risquerait d'avoir une assemblée représentant principalement les intérêts de la classe propriétaire. Pour compléter toute cette argumentation contre l'élection directe comme mode de recrutement pour la sorte de seconde chambre qu'avaient en vue la majorité des membres de la commission, il nous semble que l'on aurait pu invoquer le fait qu'il est impossible de développer une seconde chambre aussi représentative que la première et en même temps lui attribuer un rôle législatif tout à fait subordonné.

Tous ces plans étant écartés, il fallait recourir à quelque forme d'élection indirecte. A cet égard, on a d'abord pris en considération le plan d'élection au moyen de collèges locaux qui devraient être composés de l'ensemble des membres des *county, borough et urban district councils*. Mais contre cette proposition, on fit aussitôt prévaloir non seulement la grave objection que par là il pourrait s'introduire aux assemblées locales trop de considérations pour les fortunes des partis nationaux, mais aussi une argumentation d'ordre particulier: c'est-à-dire que beaucoup de ces corps locaux se composant de membres appartenant au même parti politique, il s'ensuivrait qu'ils seraient tentés de choisir tous les sénateurs d'un seul parti. Pour ces deux raisons, donc, on se crut devoir repousser ce système qui se rapproche beaucoup du système français, non sans avoir fait à ce dernier, cependant, des éloges fréquents au cours des réunions de la commission.

Toutefois, l'opinion dominante insistait sur la nécessité que la nouvelle seconde chambre, quelle que soit la source

dont elle pourrait émaner, soit aussi représentative que possible. Dans ces conditions, il ne restait que la solution consistant à en faire, pour ainsi dire, une création directe de la Chambre des communes. Ayant toujours le souci d'assurer à la chambre haute une atmosphère éloignée de considérations de parti, la conférence porta ensuite son attention sur la possibilité de confier l'élection des membres de la seconde chambre à une commission jointe permanente (*joint standing committee*), nommée par les deux Chambres du Parlement. Encore se trouva-t-on en face du dogme démocratique qui demandait une base plus large que celle-ci pour le recrutement de la chambre haute. Que faire?

Un peu las, sans doute, après avoir parcouru tous ces divers modes de recrutement pratiqués ailleurs, on a dû se contenter d'un compromis entre l'idée du *joint standing committee* et celle de l'élection par l'ensemble des membres des communes. C'était, en réalité, un pis aller!

Cependant, la conférence que présida lord Bryce nous offre au moins une invention constitutionnelle qu'il importe de noter à part : c'est l'institution dénommée « la conférence libre ». Celle-ci paraît être une nouvelle tentative de remanier le mode réglementaire de résoudre les désaccords qui se produisent entre les deux chambres, de façon à favoriser le plus possible qu'une solution transactionnelle soit acceptée par chacune d'elles. Pour statuer sur des projets de lois ordinaires votées en termes différents par les deux chambres, il y aurait une sorte de commission interparlementaire établie de la manière suivante : 1° « vingt membres de chaque chambre, nommés à l'ouverture de chaque Parlement par la commission de sélection de la chambre, de manière à représenter les diverses fractions d'opinion de la chambre », et 2° « dix membres de chaque chambre ajoutés par la commission de sélection à la

commission jointe permanente à l'occasion de la soumission d'un bill particulier, formeront avec la commission jointe permanente la conférence libre pour le bill » (23). Cette conférence, dont les membres sont également répartis entre les deux chambres, délibérera et même rédigera un nouveau bill comme base d'accord. Ni l'une ni l'autre chambre ne pourront désormais revenir au texte original déjà voté; elles ne pourront qu'accepter ou rejeter le nouveau bill émanant de la conférence libre. Il n'y a plus de pouvoir d'amendement. Les dispositions de l'article 9 du rapport de la commission Bryce ne laissent aucun doute sur ce point: « Si le bill tel qu'il a été rapporté par la conférence libre est accepté par une chambre, mais rejeté par l'autre, on le renverra à la conférence libre dans la session qui suivra. » Une fois de plus, la conférence fera un rapport aux chambres, et cette fois-ci, pourvu qu'il soit voté dans la conférence à une majorité de la moitié plus trois des membres présents et votants, l'approbation de la Chambre des communes suffira pour lui donner force de loi; faute de cette majorité de trois dans la conférence, il faudra l'acceptation des deux chambres pour que le bill puisse devenir loi définitive; autrement, le bill tombera.

Que veut dire cette innovation assez compliquée qui fait partie du projet Bryce pour la réorganisation de la Chambre des lords? Dans un certain sens, elle n'est rien de moins que la création d'une *troisième* chambre! Car, après la délibération et le vote d'un projet par les deux chambres, celles-ci perdent tout droit d'y porter des modifications; l'affaire est désormais de la compétence exclusive de ce petit corps de soixante membres dans lequel, faut-il ajouter, le pouvoir

(23) Traduction française des conclusions de la conférence Bryce dans Esmein, *loc. cit.*, t. I, p. 214.

de la seconde chambre dépasse celui de simple *veto* suspensif. Car, en vertu du fait que la moitié des membres de la conférence libre revient à la chambre haute, celle-ci aura toujours le pouvoir, pourvu qu'elle se montre suffisamment déterminée, d'empêcher que la thèse de la chambre basse ne l'emporte au cas d'une controverse prolongée. En fait, tout dépend de l'action du petit groupe d'hommes au sein de la conférence libre, dont les séances, d'ailleurs, devraient être secrètes. Par là, il y aurait la complication d'un troisième corps en quelque sorte représentatif, mais sans que l'opinion publique ait le moyen de connaître les vrais motifs déterminant ses décisions.

En droit, donc, il est clair que la seconde chambre envisagée par le projet Bryce serait plus forte vis-à-vis de l'autre chambre que ne l'est la Chambre des lords limitée par les dispositions du *Parliament Act* de 1911. Quoiqu'après le délai d'une seule session, le projet formant l'objet du conflit échappe à son contrôle, la seconde chambre, d'après les termes du projet Bryce, peut exercer par la voie de la conférence libre un droit de *veto*, qui est, sinon absolu, tout au moins plus que suspensif. Dans son ensemble, l'innovation de la conférence libre ne présente qu'une complication additionnelle à un problème déjà surchargé de difficultés énormes.

En matière financière, pour revenir aux grandes lignes du projet Bryce, la seconde chambre aurait des attributions peu différentes de celles laissées à la Chambre des lords par la réforme de 1911. La Chambre des communes conserve intégralement ses prérogatives financières dans l'un et l'autre cas. Seulement, le projet Bryce prévoit l'établissement d'une autorité spéciale pour définir exactement ce que c'est qu'un *money bill*. Au lieu de confier au *speaker* de la Chambre des communes cette difficile tâche de définition, comme

le fait le *Parliament Act*, on se propose désormais de créer une commission jointe de bills financiers, composée de sept membres de chacune des deux chambres, avec un président coopté au dedans ou au dehors du Parlement. Ce serait la fonction de cette commission de quinze membres de prononcer sur la nature de toute mesure législative qui pourrait lui être soumise par l'une ou l'autre chambre, en cas de doute quant à son caractère financier. Si la commission décide, par exemple, que le projet en question contient des dispositions dont les effets probables seraient plutôt économiques ou sociaux que purement financiers, la seconde chambre pourra procéder soit à les rejeter, soit à les amender, pourvu toujours qu'aucun amendement fait par elle n'augmente les charges du peuple ou les fonds publics.

Ici, à notre avis, il faut admettre que l'on rencontre une meilleure garantie d'un jugement impartial relatif aux abus du *tacking* que celle qui est offerte par aucune des solutions appliquées dans les constitutions antérieurement étudiées. Le plan d'une commission spéciale et permanente contient le mérite particulier de flexibilité. Mais dans son rapport avec le fonctionnement général de la machine législative, il faut le considérer en principe comme une autre complication nécessitée par la survivance de la notion traditionnelle mais contradictoire que la fonction « modératrice » de la seconde chambre ne doit pas s'étendre au domaine financier. Tant au point de vue théorique qu'au point de vue pratique, il devient de plus en plus difficile à comprendre comment peut être utile l'existence d'un « frein » législatif inapplicable en matière financière, vu l'importance primordiale et croissante de la finance dans la législation contemporaine. C'est là, cependant, une notion profondément enracinée dans les mœurs constitutionnelles de la race anglaise, et les conclusions de la commission Bryce s'accordent bien avec

une telle conception. En ce qui concerne le problème général de la seconde chambre, toutefois, l'application de cette distinction, abstraction faite des graves difficultés qu'elle entraîne en pratique, semble exiger logiquement l'une de deux choses: ou bien deux chambres également fortes et ayant des attributions identiques en matière de législation tant financière que non financière; ou bien l'unité de contrôle législatif, y compris les projets financiers, la seconde chambre, s'il y en a, n'ayant que le pouvoir de revision technique. Evidemment, le projet Bryce n'adopte ni l'une ni l'autre de ces alternatives : d'où vient une partie de sa stérilité.

Mais, d'une manière générale, on peut douter si la seconde chambre préconisée par ce projet pourrait remplir effectivement même le rôle qui lui est assigné. Pour un tel doute, nous nous tenons à signaler deux raisons d'ordre différent.

En premier lieu, on conçoit difficilement une seconde chambre, en grande partie élue par les membres de la première chambre, qui ne serait pas de tendance conservatrice (24). L'élection par des groupes géographiques votant séparément selon le principe de la représentation proportionnelle se ferait, il y a toute raison de le croire, sur le terrain politique, c'est-à-dire, qu'on choisirait le plus souvent des politiciens âgés qui auraient rendu de longs services à leur parti, mais qui ne se sentiraient plus capables de soutenir la rigueur d'une candidature pour la Chambre des communes. Etant donnée une telle composition, la chambre haute pourrait se développer de l'une des deux façons possibles: ou bien se laisser effacer par la toute-puissante Cham-

(24) On sait, à cet effet, que pour un quart des membres de la Chambre haute, un certain nombre de pairs devrait être élu par le *Joint Standing Committee*. V. p. 19 du rapport de la conférence Bryce.

bre des communes, et par là perdre pour la plus grande part sa raison d'être; ou bien se servir pleinement de son pouvoir de *veto* suspensif, et par là devenir un organe de résistance. Bien que la première de ces deux possibilités nous paraisse être la plus vraisemblable, il y a bien des chances pour que la seconde chambre puisse se trouver hostile à la majorité au pouvoir dans la Chambre des communes. Vu le mandat excessivement long de douze ans, ainsi que le renouvellement par tiers, la chambre haute pourrait en fait représenter une opinion publique prédominante au moins huit ans auparavant. Deux ou trois élections générales auraient pu intervenir. Peut-on s'attendre à ce qu'une telle assemblée, en grande partie la création, peut-être, des élus du peuple depuis lors répudiés par le suffrage universel, fût disposée à se préoccuper de « connaître l'opinion de l'ensemble de la nation et loin de se dresser contre la volonté du peuple, chercher à la saisir et à la réaliser » ? (25) C'est trop de l'espérer dans un régime où la discipline de parti est aussi forte qu'en Angleterre.

En outre, on peut donner une autre raison pourquoi la seconde chambre du projet Bryce nous semble peu adaptée à jouer le rôle d'un corps de revision. Il lui manquerait des capacités spéciales, des intelligences nécessaires pour qu'une telle œuvre puisse s'accomplir d'une manière satisfaisante. L'âge, la valeur personnelle, une longue carrière politique, ce ne sont pas là des qualités suffisantes pour garantir la technicité, qui, tout le monde le reconnaît, ne saurait jamais se recruter par voie d'élection populaire ou directe ou indirecte. Une seconde chambre ainsi formée montre presque toujours une mentalité politique semblable à celle qui domine les délibérations de la première chambre. En un

(25) V, Esmein, *loc. cit.*, t. I, p. 122.

mot, l'une d'elles devient ordinairement un reflet plus ou moins complet de l'autre.

Le projet Bryce vient donc se condamner par lui-même. Sa stérilité générale est d'autant plus évidente qu'il n'a pu attirer l'attention sérieuse du Parlement britannique depuis qu'il a été formulé en 1918 (il y a déjà quatre ans). La Chambre des lords reste encore sous une sentence de mort, tandis que le problème de ce qui pourra et devra la remplacer paraît de plus en plus insoluble. Tout en se rendant compte de l'ensemble des conditions particulières à la situation anglaise, on est tenté de croire que ce problème n'est qu'une partie du problème plus large que nous avons étudié dans les deux derniers chapitres : celui de savoir comment construire, d'après le principe de suffrage populaire, une seconde chambre affranchie de l'esprit politicien et réellement capable d'agir comme instrument d'amélioration du produit législatif. Les leçons de France, d'Afrique du Sud et d'Angleterre, quelle que soit leur diversité de détail, tendent, elles aussi, à suggérer l'incompatibilité de ces deux idées (26).

(26) Il est intéressant de noter, en passant, que la Constitution belge vient de faire, par sa modification du 15 octobre 1921, une tentative ingénieuse de combiner le système d'élection directe avec celui d'élection indirecte. Ainsi, le Sénat belge se compose : 1^o de membres élus directement au suffrage universel et appartenant à certaines catégories spéciales; 2^o de membres élus par les conseils provinciaux, et 3^o, de membres cooptés par les sénateurs de la 1^{re} et de la 2^e catégorie. Puisque ce système ne date que de quelques mois, on ne peut encore rien dire quant à son fonctionnement. Il paraît vouloir assurer au Sénat belge un personnel expérimenté dans des domaines divers de l'activité humaine, tout en appliquant encore, du moins pour nommer une portion des sénateurs, le principe d'élection au suffrage populaire.

CHAPITRE III

La Représentation professionnelle.

Jusqu'à présent, nous nous sommes borné à examiner la question du mode de recrutement de la seconde chambre sur le terrain de la démocratie politique. Mais le problème contient un aspect nouveau qui vient en quelque sorte confirmer l'inefficacité d'élection politique pour donner au soi-disant « pouvoir modérateur », la compétence et l'autorité nécessaires, afin qu'il puisse remplir le rôle législatif qui lui est propre. Cet aspect nouveau, qui depuis une quinzaine d'années prend une importance croissante chez les théoriciens politiques de l'Europe occidentale, c'est la suggestion d'introduire à côté de la représentation de nombre, le principe de la représentation des intérêts professionnels. En d'autres termes, pour résumer d'un mot ce que signifie la substance de cette thèse, on soutient que par la simple force, tant des faits que de la logique, la démocratie politique et formelle doit se compléter par la démocratie économique et réelle (1).

Devant une telle critique, propagée non seulement par des gens de tendance révolutionnaire, mais par certains

(1) V. notamment deux ouvrages récents de M. Maxime Leroy : *Pour gouverner* (Paris, 1918), et *Les techniques nouvelles du syndicalisme* (Paris, 1921). L'école dite *guild-socialist* en Angleterre propage une théorie sociale analogue à bien des égards. Cf. G.-D.-H. Cole, *Guild Socialism Restated*, (Londres, 1921).

réformateurs de tendance pacifique, les défenseurs de la démocratie représentative traditionnelle, tout au moins quelques-uns d'entre eux, ont été amenés à y reconnaître une part considérable de vérité. Ils se proposent donc de faire une certaine concession à la théorie « fonctionnelle » de la société d'aujourd'hui. A cet effet, on ne doit pas s'étonner que ce soit vers la seconde chambre qu'ils se tournent. Pourquoi ne pas en faire une assemblée professionnelle, qui représentera directement tous les groupements syndicaux qui se multiplient sans fin au sein de la société contemporaine? N'est-ce pas là la véritable solution de l'énigme de la chambre haute? « Ce mouvement syndicaliste, déclare M. Duguit, est incontestablement le fait social le plus saillant de ces trente dernières années. » (2). Non seulement chez les salariés, mais chez les commerçants, les employés des services publics, et même les travailleurs intellectuels, cette tendance associationniste est à l'ordre du jour, surtout en France, en Allemagne et en Angleterre (3). Pourquoi ne pas accorder à ces intérêts professionnels, puisqu'ils font certainement partie de la « volonté nationale », une représentation directe au Parlement à côté de la représentation des partis politiques qui, dit-on, ne servent le plus souvent que d'instruments de corruption ou d'illusion pour les électeurs individuels? Enfin, si l'on n'accepte pas cette revendication de bon gré aujourd'hui, on va la conquérir par la force demain. Telle est très sommairement la thèse des partisans d'une seconde chambre professionnelle (4).

(2) *Manuel de droit constitutionnel*, p. 53.

(3) En Angleterre, où le mouvement syndicaliste est le plus avancé proportionnellement au nombre de la population, le trade-unionisme comptait en 1920 plus de 6.000.000 d'adhérents, ou 60 p. 100 environ des travailleurs masculins et majeurs. V. Webb, Sidney et Beatrice, *History of Trade Unionism*, chap. IX, édit. revue (Londres, 1920).

(4) M. Duguit est leur savant chef en France. V. Graham Wallas, *The*

Quelle est sa valeur? Peut-on lui opposer des objections sérieuses, non seulement d'ordre théorique, mais aussi au point de vue pratique? Sans vouloir contester le *principe* de la représentation des groupes syndicalistes, nous voudrions signaler deux raisons pourquoi, à notre avis, l'*application* de ce principe à la composition de la seconde chambre risquerait de faire fonctionner encore plus mal que jamais le système des deux chambres tel qu'il a été traditionnellement conçu. Enfin, il nous semble, en troisième lieu, que le mouvement des faits, en ce qui concerne la place qui va être accordée à la représentation professionnelle dans l'Etat contemporain, est dans une autre direction.

La première raison est d'ordre exclusivement pratique. Il y a, bien entendu, l'objection théorique que la notion de la représentation des intérêts est incompatible avec celle de la « souveraineté nationale »; il y a également l'argument que l'on peut invoquer contre le vote plural qui en résulterait. Mais ce sont là plutôt des questions d'école que nous n'avons pas la prétention de discuter. Ce qu'il importe de faire observer, c'est que les difficultés matérielles d'établir un système de représentation professionnelle sont énormes. Tout d'abord se présente le danger général de ce que les membres composant une assemblée professionnelle pourraient se diviser en deux groupes hostiles l'un à l'autre : d'un côté, les représentants du patronat, de l'autre, ceux du salariat. Ce serait un défaut fatal qui ne ferait qu'intensifier la lutte des classes. M. Duguit ne manque pas de signaler les conséquences néfastes d'un tel schisme au sein d'une assemblée délibérative (5).

Great Society (Londres, 1916), pour la meilleure exposition du même point de vue en Angleterre.

(5) Dans son article cité précédemment, *La représentation syndicale au Parlement*, *Revue pol. et parl.*, juillet 1911.

Etant donné, cependant, que ce danger pourrait être évité, il reste la difficulté également gênante de fixer un critérium acceptable pour la répartition des sièges entre les divers groupements professionnels. Comment mesurer l'importance d'une industrie? Quelle sera la base pour déterminer le nombre de voix auquel elle aurait droit? Serait-ce d'après le nombre de personnes qui travaillent dans l'industrie? ou serait-ce selon son chiffre d'affaires? ou suivant sa place dans la hiérarchie des valeurs sociales? Par quel procédé seraient élus ses représentants?

Avant de répondre à de telles questions, il convient d'observer les malheureux résultats des tentatives allemandes d'établir le Conseil national économique prévu par la Constitution du 11 août 1919. Trois fois on y a échoué; il y eut trop de luttes violentes entre les intérêts différents, chacun en insistant sur une représentation plus grande que celle du groupement voisin, de telle sorte que le gouvernement a dû finir par augmenter progressivement le nombre des délégués de chaque groupement : de 100, nombre fixé originellement, on passa finalement à 326. Du reste, la répartition provisoirement adoptée en fin de compte ne paraissait satisfaire personne (6). Si la représentation proportionnelle est difficilement appliquée aux divisions territoriales d'un pays, il est doublement difficile à l'adapter aux complications d'une série de groupements syndicaux. Il faut se demander, par exemple, comment on ferait représenter un million de mineurs ou 750.000 travailleurs de l'industrie textile *proportionnellement* à 40.000 médecins ou 6.000 architectes (7). Il est clair que, sans établir une assemblée tellement grande que toute son utilité comme corps délibé-

(6) V. Brunet, *La Constitution allemande du 11 août 1919*, p. 193, pour bien se rendre compte du caractère arbitraire de cette répartition.

(7) Ce sont des statistiques anglaises de 1920 citées par M. Sidney Webb

ratif serait atteinte, il devrait y avoir de nombreuses professions qui ne recevraient pas même un seul représentant.

Dans le même ordre d'idées, on pourrait ajouter un autre obstacle : le point de savoir si les délégués devraient être nommés par les syndicats eux-mêmes ou par tous les membres d'une industrie votant individuellement. Ceci est d'autant plus important que dans certaines classes, notamment la classe agricole, le mouvement syndicaliste est à peine avancé, tandis que dans la majorité des industries, les syndiqués sont décidément encore la minorité.

Mais nous croyons avoir assez insisté pour indiquer combien il serait difficile de constituer une chambre haute sur une base quelconque de représentation des intérêts. Comme le faisait remarquer M. Barthélemy en 1948, « c'est une singulière illusion de croire que, parce que qu'ils seront groupés par profession, les électeurs voteraient *techniquement*; ils continueront à voter *politiquement*, et rien ne sera changé » (8). Cela nous amène à la seconde raison que nous voulons invoquer contre une Chambre haute professionnelle.

Il s'agit ici de son fonctionnement et de ses rapports avec l'autre chambre qui, bien entendu, continuerait d'être élue par le suffrage universel et égalitaire. Il nous semble qu'à cet égard les divergences au sein du Parlement seraient très probablement encore plus fréquentes qu'elles ne le sont dans le système actuel. La désorganisation du mécanisme législatif risquerait d'être pire qu'elle ne l'est aujourd'hui. Les représentants des groupements professionnels, si l'on veut croire à l'expérience présentée par les congrès syndicalistes, seraient tentés de mettre toujours au premier plan les intérêts particuliers de leurs professions respectives.

(8) : *Le problème de la compétence dans la démocratie*, p. 45.

Ayant été choisis principalement en vertu de leurs aptitudes techniques, ces délégués continueraient de s'occuper principalement des réclamations des métiers qu'ils représentent. On prévoit donc la présence de deux assemblées en face l'une de l'autre : la première, élue par l'ensemble du corps électoral, pour légiférer dans l'intérêt général du pays; la seconde, se composant des représentants d'une série de groupements industriels, commerciaux, agricoles et financiers. Une telle situation au sein du corps législatif tendrait à produire de pires résultats que ne le fait la représentation excessive des localités telle qu'existe dans certains pays, notamment les Etats-Unis, à l'heure actuelle. Loin d'élever le niveau intellectuel et moral de la chambre haute, la représentation des intérêts aboutirait plutôt à l'abaisser encore.

En effet, il est vraisemblable qu'une assemblée professionnelle, chargée de la lourde tâche de prendre des décisions législatives, se montrerait aussi incapable de développer une conception générale des besoins de la communauté tout entière, que le Congrès des Trade-Unions en Angleterre. Même après un demi-siècle d'existence, cette dernière assemblée ne semble pas avoir développé une réelle vie corporative. Elle se contente de voter des vœux bienveillants et de chercher en vain un programme coordonné qui saurait attirer l'appui général des délégués. Malgré leur hostilité commune au capitalisme, ils s'occupent principalement de marchander et d'intriguer pour les métiers qu'ils représentent (9). Les mineurs restent les mineurs, les instituteurs restent les instituteurs, les employés du commerce restent les employés.

(9) V. le témoignage catégorique de M. Sidney Webb sur ce point : « Il (le congrès) est plutôt un défilé des forces travaillistes qu'un Parlement du Travail. » *History of Trade Unionism*, chap. ix.

C'est à peu près pareil lorsqu'il s'agit des congrès patronaux. Après tout, la production économique et sociale d'un pays n'est pas un tout harmonieux : elle paraît être plutôt la somme de beaucoup d'unités particulières souvent hostiles les unes aux autres, et quelquefois antagonistes aux besoins de la consommation générale de la nation.

Si, donc, on réussissait à appliquer le principe de la représentation professionnelle à la seconde chambre, il serait nécessaire, à notre avis, de limiter étroitement ses attributions législatives. Lui accorder des pouvoirs égaux à ceux de la chambre politique représentant l'ensemble de la population, cela pourrait aboutir au chaos complet. Cependant, pour étudier les grandes questions de législation économique, et même pour provoquer des projets de lois en cette matière, une assemblée de spécialistes professionnels pourrait être très utile. Cela est d'autant plus vrai que les politiciens au sein des Parlements actuels sont de plus en plus obligés de faire appel aux experts lorsqu'il est question de formuler de tels projets.

C'est du reste tout ce qu'on a voulu accorder à la compétence du Conseil économique national érigé à côté du Parlement politique par la Constitution allemande du 11 août 1919. Ce Conseil ne possède aucun pouvoir de décision finale. L'article 65 de la Constitution déclare simplement que « le Gouvernement du Reich, avant de déposer des projets de loi de politique sociale et économique du Reich, doit les soumettre pour avis au Conseil économique du Reich. Le Conseil économique du Reich a le droit de prendre l'initiative de propositions de lois de même nature. Si le Gouvernement du Reich n'y donne pas son assentiment, il doit néanmoins porter la proposition au Reichstag, avec l'exposé de son propre point de vue. Le Conseil économique

du Reich peut faire soutenir la proposition devant le Reichstag par un de ses membres » (10).

Comme le Reichsrat, organe politique, le Conseil économique, organe professionnel, n'a en principe que des attributions consultatives. On n'y voit qu'un Conseil d'ordre technique qui peut donner son avis aux gouvernants sur les questions soulevées par l'intervention croissante de l'Etat dans le domaine économique. Mais le pouvoir politique exercé par le Reichstag se réserve le contrôle final en toute matière législative. On est encore loin de la situation d'une chambre professionnellement établie et collaborant, au même titre que la chambre populairement élue, à l'entreprise législative.

Tout en se rendant compte de l'insuffisance de cette expérience allemande jusqu'à présent, elle nous présente un certain enseignement. Elle semble indiquer d'abord qu'il y a une tendance à mettre en œuvre la collaboration technique des spécialistes représentant des éléments syndicalistes, mais ensuite que cette collaboration ne doit pas s'étendre jusqu'au pouvoir de décision en matière législative. La réunion des spécialistes a pour fonction de servir de laboratoire d'études pour éclairer les représentants de la nation.

C'est là, semble-t-il, le véritable sens dans lequel s'accomplit l'évolution des faits. Dans la réorganisation du travail, tant administratif que législatif, qui commence à s'imposer dans les grands Etats de nos jours, il n'est pas douteux que le principe de la représentation des forces industrielles et commerciales va tôt ou tard recevoir une place importante. Mais il nous semble que sa fonction va être de débarrasser le Parlement politique d'une partie de son fardeau de plus en plus écrasant, par une sorte de « délégation » de travail à des commissions d'experts qui se for-

(10) Brunet, *La Constitution allemande* du 11 août 1919, p. 357.

meront dans chaque grande branche de l'organisation économique de la nation. Cela se traduit dans la « décentralisation » ou « dévolution » par service dont nous avons parlé à propos du rapprochement des systèmes fédéraux et unitaires.

En France, par exemple, on constate de nombreuses tentatives de ce genre, telles que l'établissement d'un Conseil supérieur du commerce et de l'industrie, d'un Comité consultatif des arts et manufactures, et d'un Conseil supérieur du travail. En Angleterre, également, la tendance est d'utiliser les « *advisory councils* » pour la préparation de la législation économique. Le ministre du Travail anglais se servit beaucoup de la *Joint Industrial Conference* de 1919 pour rédiger un important projet de loi sur la durée journalière du travail (11). Il importe de noter, toutefois, que la compétence du Conseil supérieur du travail français, par exemple, est limitée au domaine pour lequel il a été constitué; il ne donne pas son avis sur les questions de finance, d'éducation ou d'hygiène publique; il n'est compétent que pour examiner les questions se rapportant aux conditions du travail, aux moyens de placement des travailleurs ou à l'assurance ouvrière. Ainsi, personne ne saurait contester son utilité. On conçoit même une utilisation de plus en plus étendue de corps semblables. Ils ont et auront pour mission de faire la liaison technique entre l'administration et la législation. Chacun d'eux devra acquérir, sans doute, un véritable contrôle réglementaire sur le domaine qui lui est propre, mais pas au delà de ses limites. Peut-être un jour ou l'autre confiera-t-on, d'après la pensée du brillant écrivain, M. Maxime Leroy, « à chaque profession le soin d'administrer, d'organiser les choses qui ressortissent à son activité, elle seule maîtresse des règles à éta-

(11) V. C.-D. Burns, *Government and Industry* (Londres, 1921), p. 82,

blir » (12). Toutefois, il y aura toujours le besoin d'un organe de contrôle supérieur pour coordonner tout dans l'intérêt général de la nation.

De tout ce raisonnement, qui nous paraît assez solide, on voit que l'acceptation de la thèse d'une seconde chambre élue d'après le principe de la représentation professionnelle demande de sérieuses limitations. Très probablement, il en résulterait toute une série de conséquences qui devraient complètement transformer son rôle législatif. A vrai dire, elle ne serait point une des deux branches égales du corps législatif; elle aurait, en réalité, un caractère tant administratif que législatif; elle agirait tant comme conseil du gouvernement que comme organe législatif. Par là, nous sortons du domaine de notre problème, qui a été d'examiner le rôle législatif de la seconde chambre proprement dite. Tout ce que nous devons dire, c'est que le recrutement professionnel d'une assemblée représentative semble exiger que ses fonctions se distinguent nettement de celles de la chambre qui contrôle la politique gouvernementale (13).

En somme, pour revenir aux vraies fonctions législatives de la seconde chambre, telles que nous les avons indiquées dans notre introduction, c'est-à-dire les fonctions de revision et de *veto* limité, il vaudrait mieux, à notre avis, rester sur le terrain politique, malgré tous ses défauts. Ainsi, il reste à dégager nos conclusions générales dans une dernière section.

(12) *Les transformations de la puissance publique* (Paris, 1907), p. 284.

(13) Ici vient l'intérêt de l'ingénieuse proposition de M. Sidney Webb, qu'il doit y avoir deux Parlements, l'un exerçant les fonctions dites « politiques », — justice, politique étrangère, défense nationale, éducation et police, — l'autre contrôlant les grands services sociaux, y compris les finances publiques. V. Sidney et Beatrice Webb, *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*. (Londres, 1920). Mais en pratique, le Parlement « social », en vertu de son contrôle financier, n'acquerrait-il pas une prédominance? Nous sommes tenté de le croire.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Quelle est donc la valeur véritable de l'institution de la seconde chambre dans l'organisation du travail législatif de la démocratie moderne? Peut-elle s'adapter aux besoins complexes qui caractérisent de plus en plus l'entreprise législative et administrative de l'Etat contemporain? Les conclusions auxquelles nous amène cet assez long examen du fonctionnement des chambres hautes dans des conditions diverses semblent indiquer qu'il y a certaines limitations imposées par la nature des choses. Ces conclusions se divisent naturellement en deux catégories générales: l'une négative, l'autre affirmative.

Dans la première catégorie, se trouvent les leçons que nous avons déjà tirées à maintes reprises au cours de notre analyse; nous en ferons une récapitulation ici :

1° Le mode de nomination de la seconde chambre exerce certainement une influence décisive sur le caractère de son rôle législatif. Si elle sort directement du suffrage universel, la logique, autant que la pratique, exige qu'elle soit sur un pied d'égalité avec l'autre chambre, ce qui implique les mêmes attributions financières. Si elle ne l'est pas, il y a toute chance qu'elle tâchera d'empiéter sur le domaine constitutionnel de l'autre branche du corps législatif. D'ailleurs, une seconde chambre ainsi élue peut, en fait, soutenir qu'elle représente au même titre que la première l'opinion publique du pays. Elle ne doit donc pas occuper une position subordonnée. En outre, pour attirer des hommes de valeur et de qualité, il est aussi à désirer qu'elle puisse exercer une grande part de contrôle sur la politique du gouvernement.

Mais, et c'est ici la limitation de son utilité, une seconde chambre de ce caractère peut être loin d'agir comme frein, comme « pouvoir modérateur ». Le plus souvent, elle a une mentalité et un point de vue pareils à ceux de l'assemblée voisine. C'est certainement le cas où il s'agit d'un gouvernement fortement organisé au point de vue de partis politiques. Là, les divergences entre les deux chambres dépendent surtout du fait qu'elles peuvent être contrôlées par des partis opposés, ce qui est inévitable, à moins qu'elles ne soient élues en même temps et par les mêmes circonscriptions. Toutefois, si la seconde chambre traditionnelle est inévitable encore aujourd'hui, la poussée démocratique semble demander qu'elle émane du suffrage populaire. On arrive donc aux secondes chambres recrutées par l'élection à deux ou trois degrés.

2° En général, il faut dire que pour pouvoir différencier les deux assemblées, de façon que l'une ne soit pas une « mauvaise doublure » de l'autre, l'élection indirecte s'impose comme mode de recrutement d'une des deux chambres. Ici encore, cependant, la difficulté est d'organiser un système qui pourra fonctionner sans être atteint du vice des luttes politiques. De tous les exemples que nous avons étudiés, le Sénat français paraît avoir le mieux réussi à cet égard, quoique ses membres montrent de temps en temps des préjugés politiques, qui se traduisent en de longues résistances à la volonté de la chambre directement élue ainsi que du corps électoral lui-même.

En somme, quelles que soient les modalités de l'application du principe d'élection populaire, il paraît presque impossible, d'après les expériences d'ordres divers, d'assurer à la fois une différence appréciable de mentalité entre les deux chambres et une absence de divergences politiques de façon que leur participation respective à l'œuvre législative contribue à perfectionner les textes définitivement adoptés.

Une seconde chambre issue du suffrage populaire, ou directement ou indirectement, semble toujours tentée, par la nature même de sa nomination, de tirer tout le possible de ses attributions législatives, surtout de son droit de *veto*;

3° L'application du principe de la représentation professionnelle à la composition de la seconde chambre, d'autre part, entraîne des complications d'un autre genre. Nous avons vu qu'il faudrait que les fonctions d'une telle assemblée soient simplement d'ordre consultatif pour ne pas aboutir à des conflits interparlementaires pires que jamais et à une désorganisation du travail législatif encore plus accentuée que celle qui produit la soi-disant « crise législative » à l'heure actuelle;

4° Enfin, comment pouvoir organiser un véritable service de revision technique dont le besoin devient de plus en plus nécessaire dans le domaine de la législation économique? Evidemment, aucune modalité d'élection directe, indirecte ou restreinte, n'est chose faisable. Le système de nomination par l'exécutif ne semble pas non plus être acceptable pour une branche du pouvoir législatif. Et on n'a pas encore trouvé une combinaison quelconque des méthodes de recrutement que nous avons examinées plus haut, qui permette d'éliminer les difficultés pratiques qu'elles montrent dans leur application.

Ainsi, s'explique la contradiction entre les deux mouvements parallèles qui s'accomplissent, en ce qui concerne la seconde chambre: d'une part, on cherche à lui donner une base de plus en plus démocratique, comme nous l'avons observé un peu partout; d'autre part, on tend, sauf en France, à diminuer la portée de ses attributions, soit en droit, soit en pratique. La formule heureuse est encore à trouver qui conciliera le dogme démocratique avec les exigences de la technique en matière législative. Au lieu de parler tant de « la réforme de la seconde chambre », on doit

plutôt s'occuper de la réorganisation du travail législatif ». La seconde chambre, sans doute, peut encore servir à quelque chose de très utile, dont la valeur varie suivant les particularités du système gouvernemental d'un pays donné et de ses mœurs politiques. Mais il est inutile d'en attendre un rôle spécial qui est peu compatible avec ses limitations de composition.

Pour arriver à nos conclusions d'ordre positif, une solution préférable doit être cherchée dans le perfectionnement des moyens par lesquels le corps législatif peut arriver à un résultat mieux conforme aux réalités de plus en plus compliquées de la vie sociale contemporaine. En d'autres termes, s'impose une tentative d'introduire dans l'œuvre législative la collaboration de la technique, que cela porte atteinte ou non au principe « sacré » de la dualité des chambres. Bien entendu, étant donnés le temps et la place dont nous disposons, nous ne pouvons qu'indiquer en quelques mots les grandes lignes d'une réforme dont le caractère précis variera forcément suivant le pays. Nous nous bornerons, en terminant, à indiquer quatre suggestions d'ordre tout à fait général.

1° En grande partie, la perte d'autorité et de prestige de la part des Parlements de nos jours vient de ce qu'ils ont trop de travail, un programme trop chargé. Il faut qu'il y ait une plus grande dévolution de travail aux commissions; il doit y avoir aussi une délégation constitutionnelle, plus ou moins étendue, de compétence législative, non seulement aux corps régionaux, mais aux grandes organisations industrielles et commerciales, tout en laissant intact au Parlement le pouvoir de contrôle final sur les principes à suivre en matière économique et sociale. Si la seconde chambre doit être maintenue, ses commissions doivent collaborer de plus en plus intimement avec celles de la première chambre. Dans les législatures où les deux chambres continuent à exercer

des fonctions législatives identiques, comme dans le Parlement français et le Congrès américain, on conçoit le besoin d'un grand développement de la pratique tendant à instituer des commissions mixtes et permanentes, composées de membres choisis des deux chambres. Cela aurait pour résultat, non seulement d'économiser le temps de la session, mais de mieux coordonner et unifier le travail des deux branches du corps législatif. D'autre part, dans le système parlementaire anglais, qui semble exiger pour son fonctionnement naturel que la chambre basse maintienne une sorte de suprématie et législative et de contrôle sur l'exécutif, on peut envisager la possibilité d'utiliser la seconde chambre, si elle ne disparaît pas complètement, pour conduire des enquêtes d'ordre économique aussi bien que politique, tant sur place qu'au siège du Gouvernement national (1).

2° D'une manière plus rigoureuse encore, s'impose la création de moyens divers tendant à assurer une meilleure rédaction initiale des projets de lois. Cela est d'autant plus indispensable là où l'initiative parlementaire joue encore un rôle considérable dans l'entreprise législative. En France, on demande constamment que la consultation du Conseil d'Etat dans cette matière soit obligatoire non seulement pour les projets d'origine gouvernementale, mais aussi pour les propositions introduites par des membres individuels du Parlement. Une telle réforme, semble-t-il, aurait une grande utilité. Aux Etats-Unis, en outre, on peut prévoir un développement merveilleux de ce que les Américains appellent, en ce qui concerne les Etats particuliers, les *legislative reference bureaux* (2). L'Angleterre, de son côté,

(1) M. Graham Wallas, dans *The Great Society*, p. 272, suggère une telle utilisation de la seconde chambre anglaise.

(2) V. Weber, S.-A., *Organised efforts for the improvement of methods of administration in the United States* (New-York, 1919), chap. xiii.

a depuis longtemps une institution appelée le *Parliamentary Counsel to the Treasury*, qui a pour fonction de faire la rédaction technique de tout projet de loi proposé par le ministère. C'est là un commencement qui donne l'espérance de meilleures choses à l'égard du perfectionnement de la qualité et de la forme des textes législatifs.

De plus, de nos jours où les lois économiques vont succéder de plus en plus aux lois purement politiques, la préparation de la législation exige des renseignements techniques et des recherches scientifiques. Par là, vient surtout la part de l'organisation administrative. Si l'*amateurisme* parlementaire se montre incapable de résoudre le problème difficile de la technique en matière législative, on doit s'arranger de façon que les commissions du Parlement puissent obtenir, sans délai ni difficulté, les éclaircissements complets des départements administratifs. A cet égard, nous croyons très significative la suggestion récemment faite en Angleterre pour qu'il soit créé à part un « ministère de recherche », pour organiser et coordonner les investigations et les expériences et les enquêtes d'ordres technique et scientifique entreprises par les bureaux départementaux (3). Un tel service, permanent, en liaison étroite avec les travaux parlementaires, pourrait remplir un besoin primordial dans l'élaboration non seulement des règlements administratifs, mais des lois au point de vue formel.

3° En troisième lieu, nous osons suggérer la possibilité de créer, au sein du corps législatif lui-même, un organe de revision des projets votés par les chambres. Cet organe pourrait être un comité spécial, permanent pendant la durée d'une législature, et composé de membres choisis des deux chambres, ou pour la chambre unique s'il n'y en avait

(3) V. le rapport du *Machinery of Government Committee* (Londres, 1918), p. 6.

qu'une; et sa fonction exclusive serait d'entreprendre une revision critique de tout projet de loi quant à sa forme, sa clarté et sa relation avec les lois antérieurement promulguées et appliquées. Ce comité, étant la création directe du Parlement, jouirait de sa confiance sans qu'il y ait aucun danger de rivalité entre celui-ci et celui-là. A côté de ce comité parlementaire, en outre, il devrait y avoir nécessairement un conseil d'experts, peut-être en France une section du Conseil d'Etat, nommé par voie de concours et dont l'indépendance serait garantie par une loi constitutionnelle, sans égard aux changements de ministères. La Constitution devrait également déterminer le caractère de la sanction des décisions du comité de revision.

4° Enfin, il est inutile d'ajouter que la qualité de l'ensemble des membres du corps législatif promet d'être améliorée d'une manière appréciable par l'adoption d'un bon système de représentation proportionnelle, ce qui permettrait que les chefs véritables de tous les partis ou des groupes aient entrée au Parlement. Après tout, il vaut mieux s'occuper d'améliorer la qualité des membres de la *première* chambre que de mettre tant de foi et d'espoir dans ceux appartenant à la *seconde*, dont le rôle ne peut avoir qu'une efficacité plus ou moins limitée.

Voilà, en quelques mots, ce qui pourrait former la base d'une réorganisation générale du mécanisme législatif, pour qu'il puisse faire face aux réalités et aux besoins de l'Etat d'aujourd'hui. Le problème de la seconde chambre, qu'il s'agisse des Etats fédéraux ou des Etats unitaires, n'est qu'une petite partie de ce problème, beaucoup plus large, qu'on peut dénommer celui « de la compétence dans la démocratie ». Nous sommes disposé à croire que la valeur de l'institution de la seconde chambre, telle que la décrivaient les théoriciens de droit constitutionnel aux *xviii*^e et

xix^e siècles, va certainement en diminuant en face des conditions du xx^e siècle. Aujourd'hui, avec le développement remarquable des instruments de publicité, avec l'importance croissante de l'aspect administratif en matière de gouvernement, avec l'extension du pouvoir réglementaire, même dans les pays anglo-saxons, avec la tendance de conférer des fonctions quasi législatives à des commissions administratives et à des corps de spécialistes d'ordres divers, le besoin d'un « pouvoir modérateur » se fait sentir autant dans le domaine administratif que dans le domaine législatif proprement dit. En même temps que les faits, les institutions, comme nous avons fait observer au commencement de cette étude, doivent aussi évoluer. A cet effet, nous croyons que les faits tendent à signaler qu'un jour ou l'autre, la seconde chambre est destinée à perdre en grande partie son caractère traditionnel d'autonomie pour se fondre dans le mécanisme complexe de contrôle parlementaire qui est en train de se développer. La démocratie possède déjà et cherche encore d'autres moyens de protection contre elle-même !

Si notre étude a servi à démontrer cette nouvelle orientation du problème de la seconde chambre, elle n'est peut-être pas entièrement dépourvue d'utilité.

Vu : *Le Président de la Thèse,*
L. DUGUIT.

Vu : *Le Doyen,*
L. DUGUIT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Bordeaux, le 8 juin 1922.
Le Recteur de l'Académie,
R. THAMIN.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs (Délibération de la Faculté du 12 août 1879).

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages généraux.

- BOUTMY (Émile). — Études de droit constitutionnel. Paris, 4^e édit., 1903.
- BENTHAM (Jeremy). — A ses concitoyens de France : Sur les Chambres des pairs et les Sénats. Traduit de l'anglais par C. L... Paris, 1831.
- BRYCE (James). — Modern democracies. Londres, 2 vol., 1921.
— Studies in history and jurisprudence. Oxford, 2 vol., 1901.
- DUGUIT (Léon). — Manuel de droit constitutionnel. Paris, 3^e édit., 1918.
- DARESTE (F.-R. et P.). — Les constitutions modernes. Paris, 2 vol., 3^e édit., 1910.
- ESMEIN (A.). — Éléments de droit constitutionnel français et comparé. Paris, 7^e édit., 2 vol., 1921.
- LOWELL (A.-Lawrence). — Greater European governments. Harvard University Press, 1918.
- LECKY (William-E.-H.). — Democracy and Liberty. Londres, 2 vol., 1899.
- MAINE (Sir Henry-Sumner). — Popular government. Londres, 1885.
- MARRIOTT (J.-A.-R.). — Second Chambers : an inductive study in political science. Clarendon Press, 1910.
- MILL (John-Stuart). — Representative government. Everyman edition. Londres, 1910.
- RAINBOW CIRCLE. — Second Chambers in practice. Londres, 1911.
- TEMPERLEY (Harold-W.-V.). — Senates and upper Chambers. Londres, 1910.

II. L'Angleterre.

- ANONYME. — An analysis of the system of government throughout the British Empire. Londres, 1912.
- BAGEHOT (Walter). — The english Constitution. Londres, 1872.
— Essays on Parliamentary reform, Londres, 1883.

- BURNS (C.-Delisle). — Government and industry. Londres, 1921.
- CARR (Cecil-T.). — Delegated legislation. Cambridge, 1921.
- DICKINSON (G.-Lowes). — Le développement du Parlement pendant le XIX^e siècle. Traduction française, par Maurice Deslandres. Paris, 1906.
- DICEY (A.-V.). — Introduction to the study of the law of the Constitution. Macmillan, 8^e édit., 1920.
- Lectures on the relation of law and public opinion in England. Londres, 1905.
- ILBERT (Courtenay). — Legislative methode and forms. Oxford, 1901.
- The Mechanics of law making. New-York, 1914.
- Parliament : Its history, constitution and practice. Home University Library, 1920.
- JONES (Harry). — Liberalism and the House of Lords. Londres, 1912.
- LOW (Sidney). — The governance of England. Londres, édit. revue, 1914.
- LOWELL (A.-Lawrence). — The government of England. New-York, nouvelle édit. revue, 2 vol., 1919.
- MAC DONALD (J.-Ramsay). — Parliament and democracy. National labour press, 1920.
- Parliament and Revolution. National labour press, 1919.
- Socialism and government, 2 vol., 1919.
- MAC KETCHNIE (William-S.). — The new democracy and the Constitution. Londres, 1912.
- MARRIOTT (J.-A.-R.). — English political institutions. Oxford, 1910.
- PIKE (L.-O.). — Constitutional history of the House of Lords. Londres, 1894.
- POLLARD (A.-F.). — The evolution of Parliament. Londres, 1920.
- REDLICH (Josef). — The procedure of the House of Commons. Traduit de l'allemand par Ernest Steinthal. Londres, 3 vol., 1908.
- REPORTS, OFFICIAL. — Conference on devolution. Cd. 692. Londres, 1920.
- Conference on the reform of the second Chamber. Cd. 9038. Londres, 1918.
- Machinery of government committee. Cd. 9230. Londres, 1918.
- WEBB (Sidney and Beatrice). — A constitution for the socialist Commonwealth of Great Britain. Londres, 1920.
- The history of Trade Unionism. Londres, édit. revue, 1920.
- WEBB (Sidney). — The reform of the House of Lords. Londres, Fabian Tract 183, 1917.
- WONTNER (Adrian). — The Lords : their history and powers. Londres, 1910.
- WYLIE (J.). — The House of Lords. Londres, 1908.

III. Les Dominions britanniques.

- BOURINOT (J.-G.). — How Canada is governed. Toronto, 1918.
- BRAND (R.-H.). — The Union of South Africa. Oxford, 1909.
- JENKS (Edward). — The government of the British Empire. Londres, 1918.
- KEITH (Arthur-B.). — Imperial unity and the Dominions. Oxford, 1916.
— Responsible government in the Dominions. Oxford, 3 vol., 1912.
— War government of the British Dominions. Oxford, 1921.
- LAWSON (W.-R.). — Canada and the Empire. Edinburgh et Londres, 1911.
- LEFROY (A.-H.-F.). — A short Treatise on Canadian Constitutional Law. Toronto et Londres, 1918.
- MOORE (W.-Harrison). — The Constitution of the Commonwealth of Australia. Melbourne, 2^e édit., 1910.
- NATHAN (Manfred). — The South African Commonwealth. Johannesburg et Capetown, 1919.
- NORTHCOTT (C.-H.). — Australian social development. New-York, 1918.
- RIDDELL (W.-R.). — The Constitution of Canada in its history and working. New-Haven, 1917.
- WISE (Bernard-R.). — The Commonwealth of Australia. Londres, 2^e édit. revue, 1913.

IV. La France.

- BARTHÉLEMY (Joseph). — Le gouvernement de la France. Paris, 1919.
— Le problème de la compétence dans la démocratie. Paris, 1918.
- BENOIST (Charles). — La réforme parlementaire. Paris, 1902.
— Pour la réforme électorale. Paris, 1908.
- CARRIÈRE (Gabriel). — La représentation des intérêts professionnels et l'importance des éléments professionnels dans l'évolution et le gouvernement des peuples. Paris, 1917.
- COSTE (Gaston). — Rôle législatif et politique du Sénat sous la troisième République. Montpellier, 1913.
- DUGUIT (L.) et MONNIER (H.). — Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789. Paris, 2^e édit., 1908.
- LACHAPELLE (Georges). — L'œuvre de demain. Paris, 1917.
- LEROY (Maxime). — Pour gouverner. Paris, 1918.
— Les techniques nouvelles du syndicalisme. Paris, 1921.
— Les transformations de la puissance publique.
- LEYRET (Henry). — Le gouvernement et le Parlement. Paris, 1918.
- MAZEL (Henri). — La nouvelle cité de France. Paris, 1917.

WEINSTEIN (Edmond). — Les conflits des Chambres en Angleterre et en France. Thèse Paris, 1910.

V. Les constitutions européennes d'après-guerre.

BRUNET (René). — La Constitution allemande du 11 août 1919. Paris, 1921.

DUBOIS (V.-Joseph). — La Constitution de l'Empire allemand du 11 août 1919. Paris, 1920.

THE GERMAN CONSTITUTION. — Édition anglaise publiée par His Majesty's Stationery Office. Londres, 1919.

LA CONSTITUTION BELGE. — Règlement du Sénat. Bruxelles, 1921.

VI. Les États-Unis.

BEARD (Charles-A.). — American government and politics. Nouvelle édit. revue. New-York, 1914.

COLVIN (David-L.). — The bicameral principle : a study of the New-York legislature. New-York, 1913.

DEALEY (James-Q.). — Growth of American State Constitutions. New-York, 1913.

FARRAND (Max). — Records of the Federal Convention. New-York, 3 vol., 1911.

THE FEDERALIST. — Par Hamilton, Jay, and Madison. Philadelphia, édit. de John-C. Hamilton, 1904.

FORD (Henry-Jones). — The Rise and Growth of American politics. New-York, 1898.

HAYDEN (Ralston). — The Senate and Treaties, 1789-1817. New-York, 1920.

JONES (Chester-L.). — Statute law making in the United States. Boston, 1912.

MACY (Jesse) et GANNAWAY (John-W.). — Comparative free government. New-York, 1915.

MC CARTHY (Charles). — The Wisconsin Idea. New-York, 1912.

MC CALL (Samuel-W.). — The business of Congress. New-York, 1911.

REINSCH (Paul-S.). — American legislatures and legislative methods. New-York, 1913.

STORY (Joseph). — Commentaries on the Constitution of the United States. Boston, 4^e édit., 1873.

WEBER (Gustavus-A.). — Organized efforts for the improvement of methods of Administration in the United States. New-York et Londres, 1919.

WILSON (Woodrow). — Constitutional government in the United States. New-York, 1908.

VII. Revues et périodiques.

BARTHÉLEMY (Joseph). — Les résistances du Sénat. *Revue du droit public*, 1913, p. 371 à 410.

CECIL (Hugh). — Proportional representation. *Contemporary Review*. Londres, décembre 1919.

CROLEY (Herbert). — State political reorganization. *American political science Review*, février 1912.

DANNER (V.-E.). — Making government efficient. *The Forum*, mars 1914.

DUGUIT (Léon). — La représentation syndicale au Parlement. *Revue politique et parlementaire*, juillet 1911.

— L'élection des sénateurs. *Revue politique et parlementaire*, août 1895.

ESMEIN (A.). — La Chambre des Lords et la démocratie. *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. LXXIX, p. 473 et suiv.

— La réforme de la Chambre des Lords. *Ibid.*, t. LXXII, p. 473 et suiv.

FIRTH (J.-B.). — A Real second Chamber. *Fortnightly Review*, novembre 1917.

GARNER (J.-W.). — Electoral reform in France. *American political science Review*, novembre 1913.

GUYOT (Yves). — The relations between the French Senate and the Chamber of Deputies. *Contemporary Review*, février 1910.

JÈZE (G.). — Une loi inexistante. *Revue de droit public*, 1915, p. 576 et suiv.

LAPP (John-A.). — Making legislators law makers. *Annals of the American Academy of political and social science*, mars 1916.

LOW (A.-Maurice). — The usurped powers of the Senate. *American political science Review*, novembre 1906.

MORGAN (J.-H.). — Second Chambers. *Contemporary Review*, mai 1910.

SMITH (A.-L.). — A nation in the making. *The Yale Review*, New-Haven, février 1911.

SPENDER (Harold). — One Chamber or two? *Contemporary Review*, mai 1910.

TEXTE de la Constitution autrichienne du 1^{er} octobre 1920. *Revue de droit public*, avril 1921.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — <i>L'orientation nouvelle du problème</i>	Pages 1
---	------------

PREMIÈRE PARTIE

La situation de la seconde Chambre dans le système fédéral.

INTRODUCTION	13
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les deux types « purs » du fédéralisme</i>	15
I. Les États-Unis	15
II. La Suisse	26
CHAPITRE II. — <i>Les Dominions britanniques</i>	30
I. Le Canada	30
II. L'Australie	35
CHAPITRE III. — <i>Les constitutions fédérales européennes d'après-guerre</i>	44
I. L'Allemagne	44
II. L'Autriche	52
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	57

DEUXIÈME PARTIE

Le rôle législatif de la seconde Chambre dans ses rapports avec le mode de nomination.

INTRODUCTION	63
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'élection directe</i>	67
I. L'expérience américaine	68
1° Le Sénat fédéral	68
2° Les législatures des États-membres de l'Union	72

	Pages
II. L'expérience australasienne.....	75
1° Le Sénat de la <i>Commonwealth</i> d'Australie.....	76
2° Les Conseils législatifs des Etats australiens.....	78
3° La Nouvelle-Zélande.....	81
4° Le mode constitutionnel de régler des conflits entre les Chambres en Australasie.....	84
CHAPITRE II. — <i>L'élection indirecte</i>	90
I. Le Sénat français,.....	90
II. Le Sénat sud-africain.....	100
III. La réorganisation de la Chambre des Lords.....	106
CHAPITRE III. — <i>La représentation professionnelle</i>	118
CONCLUSIONS GÉNÉRALES.....	129
BIBLIOGRAPHIE.....	137

BORDEAUX
IMPRIMERIE Y. GADORET
G. DELMAS, Succ^r
17, Rue Poquelin-Molière, 17